SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
PRIMER PERIODO

CARPETA Nº 198 DE 1995

COMISION DE ASUNTOS LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL integrada con HACIENDA

DISTRIBUIDO Nº 247 DE 1995

JUNIO DE 1995

SIN CORREGIR POR LOS ORADORES

REGIMEN DE PREVISION SOCIAL

Modificaciones

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 23 de junio de 1995

DOCUMENTO DE ENTRADA Y REGISTRO

A S I S T E N C I A

Preside : Senador Rafael Michelini

Miembros : Senadores Nahum Bergstein, Susana Dalmás, Jorge Gandini, Luis Alberto Heber, Luis B. Pozzolo y Helios Sarthou

Integrantes : Senadores Danilo Astori, Jorge Batlle, Alberto Couriel, Luis Hierro López, Luis Eduardo Mallo e Ignacio Posadas

Asisten : Representantes Nacionales Washington Abdala, Julio Aguiar, Alejandro Atchugarry, Gabriel Barandiarán, Gustavo Borsari, Alvaro Carbone, Silvana Charlone, Daniel García Pintos, Lirio Hernández García, León Morelli, Leonardo Nicolini, Gustavo Penadés, Iván Posada, Enrique Rubio y Jaime Trobo

Concurren : Secretario de la Cámara de Representantes, Martín García Nin y Prosecretarias de la Cámara de Senadores, Quena Carámbula y de la Cámara de Representantes, Margarita Reyes

Invitados especiales : Señora Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Dra. Ana Lía Piñeyrúa; Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Cr. Ariel Davrieux; y Asesores, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Carlos Guariglia; de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Julio Ramos, Ponán Rodríguez y [illegible]

lc.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 23 minutos)

En el día de hoy la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social está integrada con la de Hacienda y las respectivas Comisiones de la Cámara de Representantes. Han sido invitados los representantes del Poder Ejecutivo, la señora Ministra de Trabajo y Seguridad Social, así como los miembros de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y asesores.

En el día de ayer se completó el estudio del proyecto de ley hasta el Capítulo V, artículo 60 y continuaremos su análisis en este momento. En la sesión pasada se repartió a los señores Legisladores un material que envió el Poder Ejecutivo y si quienes están presentes no lo tienen, solicito que lo hagan saber a Secretaría, incluso si se necesita otro ejemplar.

SEÑORA MINISTRA.- Para tratar el Título V, Capítulo Unico, del régimen aplicable a los afiliados con causal jubilatoria, le cedo la palabra al doctor Saldain.

SEÑOR SALDAIN.- Como los señores Legisladores recordarán, en el día de ayer se analizó, fundamentalmente, lo que podría llamarse el régimen nuevo, que es el aplicable a los afiliados menores de cuarenta años a la fecha de vigencia de la ley.

A continuación, voy a comenzar a analizar el régimen aplicable a otros colectivos afiliados al Banco de Previsión Social. En primer lugar, me voy a referir al régimen aplicable a aquellos afiliados que tengan ya causal jubilatoria o que la configuren al 31 de diciembre de 1995. [illegible] al día de la fecha, sin cambio de ningún tipo. Sin embargo, el artículo 61 permite optar --obviamente en forma

voluntaria-- por el nuevo régimen. En el artículo 62, en la medida en que se entiende que en algunos casos puede ser más conveniente alguno de los aspectos del régimen de transición, se establece que en el caso de los afiliados que ya tengan causal jubilatoria al 31 de diciembre de 1996, puedan cesar cuando lo deseen, lo que no significa que tengan que hacerlo antes de esta fecha. El Banco de Previsión Social les hará un doble cálculo. Uno, por el régimen vigente al día de la fecha y otro, por ese mismo régimen, salvo en lo relativo al sueldo básico obligatorio mínimo y máximo de jubilación, según lo previsto por el régimen de transición, establecido en los artículos 70, 74 y 75. Este cálculo es de oficio y se aplica al régimen que sea más beneficioso para el afiliado.

No hay mucho más que decir con respecto a la situación de aquellos que tengan causal jubilatoria al 31 de diciembre de 1996, con lo cual doy por terminado el análisis del Título V, salvo que los señores Legisladores tengan alguna duda al respecto.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Quisiera saber si a los trabajadores se les puede considerar un período mayor de años para el cálculo, por ejemplo, los mejores veinte años o los últimos diez.

SEÑOR SALDAIN.- Pienso que la posibilidad de los últimos veinte años sería la más difícil por el régimen de transición, artículo 70, en la medida en que la historia laboral no va a tener registrado veinte años de servicios. Se podría manejar con los últimos diez años de las asignaciones computables, en función de que esos ingresos se hacen, no hasta el mes inmediato anterior al cese, que pudo haber acaecido años antes de haber configurado la causal, sino hasta el mes inmediato anterior al goce de la pasividad, con lo cual se anula [illegible] el haber. Esto [illegible] concretamente para el [illegible] de la industria [illegible] la inquietud que plantearon los señores legisladores [illegible] por el Índice Medio de Salarios al mes inmediato anterior [illegible] de la [illegible] de ayer. [illegible] no en cese algunos años después [illegible] se le compute la actualización sólo hasta el mes inmediato anterior al cese, es decir que pueden pasar dos o tres años

antes de configurar la causal, por lo que ese sueldo básico de jubilación queda congelado.

SEÑOR BERGSTEIN.- Pienso que en alguna medida mi inquietud está aclarada por la reciente intervención del doctor Saldain. No obstante, quisiera señalar que me preocupa el hecho de que el Banco de Previsión Social aplica de oficio el régimen más conveniente al afiliado y creo que no está especificado cuál es el régimen más conveniente, ya que a través del artículo 61 se le da un plazo de 180 días para optar entre uno u otro régimen. Pero ¿qué pasa si ese afiliado que tiene la causal jubilatoria configurada, pretende seguir trabajando cinco años más? ¿Cómo se puede determinar en este momento cuál es el régimen más conveniente, si no hizo uso de la opción?

SEÑOR SALDAIN.- Brevemente, voy a reiterar cuál es el colectivo del que estamos hablando. Me he referido a aquellas personas que configuren causal al 31 de diciembre de 1996. Aclaro que el momento en el que ellas cesen es irrelevante, pueden cesar en esa fecha o en el año 2000, o seguir trabajando y mantener los derechos del régimen vigente.El artículo 61 les habilita una opción por el denominado régimen mixto, que deben tomar dentro del plazo de 180 días, establecido en la disposición.

El artículo 62 no se refiere al régimen mixto, sino sólo al de transición, por lo que se podría llamar modalidad de reparto; así, es posible que en el momento que la persona solicita la jubilación, se determine cuál sería el régimen más beneficioso, en base a la cuantía que resulte de la prestación final; en el momento en que ella se quiera jubilar, el Banco de Previsión Social hará la doble liquidación y le asignará la pasividad que resulte mayor entre la aplicación del régimen vigente o de éste teniendo en cuenta la modificación sobre el sueldo básico mínimo y [illegible]

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hubiera otras observaciones que realizar en relación con este Capítulo, ingresaríamos al Título VI, más allá del hecho de que el tema de la transición aparece también en el Capítulo que comenzaremos a considerar.

SEÑOR SALDAIN.- El régimen de transición se aplica al colectivo de afiliados al Banco de Previsión Social que cuenten con 40 o más años de edad cumplidos y que no tengan causal jubilatoria al 31 de diciembre de 1996.

Al igual que en el caso anterior, por el artículo 64 se les habilita una opción por ingresar al régimen mixto; sin embargo, se trata de algo absolutamente voluntario, a diferencia de lo que veíamos ayer con los menores de 90 años que obligatoriamente quedan comprendidos dentro del nuevo régimen.

Las prestaciones que se conceden son las mismas que están previstas en el nuevo régimen, de acuerdo con lo que establecen los artículos 15 y 16. En lo que respecta a los artículos siguientes de este Título cabe señalar que se realiza una adecuación progresiva --entre el régimen vigente y el proyectado-- de los actuales requisitos para acceder a la causal jubilatoria. Precisamente de allí viene la naturaleza transicional que tiene este régimen.

En materia de la jubilación común, el requisito de tiempo de servicios es igual que en el régimen nuevo, es decir, 35 años, lo cual --tal como se vio en el día de ayer-- constituye una modificación de la ley. A su vez, en materia de edades, la transición refiere a la edad mínima requerida para la configuración de la causal jubilatoria de la mujer, pasando progresivamente de los 55 a los 60 años de edad, en un período comprendido entre el 1º de enero de 1997 y el año 2003.

[illegible] transitorio por incapacidad parcial.

De acuerdo con el artículo 70, que refiere al sueldo básico de jubilación, se realizan las siguientes previsiones:

En principio, a partir del 1º de enero de 1997, el sueldo básico jubilatorio será el promedio mensual de las asignaciones computables de los 10 últimos años de servicio, un criterio bastante similar al del nuevo régimen. A su vez, para quienes configuren causal en los años siguientes, y hasta que se disponga de un período de 20 años registrados en la historia laboral --y aquí se explica un poco lo que contesté en su momento al señor Legislador Atchugarry-- el sueldo básico jubilatorio se calculará según el promedio mensual de las asignaciones computables actualizadas de los 10 últimos años de servicios, siempre que no se exceda un 5% el promedio de las asignaciones computables del período registrado, si fuere menor de 20 y mayor de 10. Si lo excediere, se aplicará este último promedio con el referido incremento. Si fuera más favorable para el trabajador, también se prevé en este caso la posibilidad de que el sueldo básico de jubilación se integre con las asignaciones computables del período registrado en la historia laboral, en tanto fuere menor de 20 y mayor de 10 años. Si fuera mayor de 20 años, se aplicaría el procedimiento que ya hemos mencionado. En este caso la diferencia con el régimen nuevo surge del hecho de que en la actualidad no se cuenta con el registro de la historia laboral. Sí se dispondrá de él cuando llegue el momento de calcular el sueldo básico de jubilación de quienes están comprendidos en el régimen nuevo. Por eso, es posible llegar a un cálculo de sueldo básico de jubilación con 11, 12 ó 13 años según la información que se encuentre disponible.

De acuerdo con el literal c) del artículo 70, cuando se disponga de un período de 20 años registrados en la historia laboral, se aplicará lo dispuesto en el artículo 26, es decir el régimen nuevo para los afiliados menores de 40 años.

[illegible]

de jubilación común, se aplica a este colectivo de afiliados

las disposiciones del artículo 28 que fueron analizadas ayer, también con la limitante de que no pueden superar las que resultarían de aplicar el régimen vigente. La asignación de jubilación por incapacidad total y el subsidio transitorio por incapacidad parcial también tienen una cuantía igual a la analizada en el día de ayer para el régimen nuevo.

En materia de mínimo de jubilación, sí existe alguna diferencia. El monto mínimo de la jubilación común para quienes ingresen al goce de la misma a partir de enero de 1997, será de $ 550; recordemos que estos valores son al mes de mayo. Ese monto mínimo se habrá de incrementar en un 4% anual a partir del año 1999, por cada año de edad que exceda a los 60, al ingresarse al goce de la pasividad. A su vez, ese porcentaje subirá a un 8% a partir del año 2001 y a un 12% a partir del 2003, coincidiendo también con el régimen nuevo. Asimismo, se va incrementando el mínimo de jubilación, hasta llegar al nivel previsto por el nuevo régimen.

El monto mínimo de las asignaciones de jubilación por edad avanzada, incapacidad total y subsidio transitorio por incapacidad parcial, previsto en el inciso tercero del artículo 74, también sigue una progresión hasta alcanzar el mínimo acordado en el régimen nuevo.

En materia de topes máximos de jubilación, también se hace una progresión que va desde el año 1997 al 2003, iniciándose con un máximo de $ 4.300 --debe tenerse en cuenta que hoy es de $ 4.025-- y se va incrementando a razón de $ 300 por año para quienes ingresen en este sistema en los años siguientes. Además, el monto máximo de la prestación para este colectivo, a partir del año 2003, podrá llegar a $ 6.100. En este caso, el máximo de jubilación es mayor que para los que están comprendidos en el régimen nuevo, debido a que este grupo de trabajadores no tiene la obligación de incorporarse al segundo nivel de cobertura. Se entendió por [illegible] iniciativa, que [illegible]

reconocerse aquéllos efectivamente registrados, que serán sobre los que se realizó cotización por parte de los trabajadores sin relación de dependencia y, además, aquéllos que han sido oportunamente denunciados, en la forma que veremos dentro de un momento para el caso de los trabajadores con relación de dependencia.

En este aspecto se introduce un énfasis mayor en cuanto a la virtualidad de la prueba documental y se faculta al Poder Ejecutivo a admitir otros medios de prueba, como por ejemplo, la testimonial, en determinadas circunstancias.

Asimismo, se prevé en esta normativa, una disposición que se entiende muy importante, ya que modifica aspectos del artículo 66 del Acto Institucional NQ 9. Este artículo preveía la posibilidad de que se denunciaran servicios en cualquier momento, aun 30 años después de haber tenido lugar dichos servicios, lo cual ha implicado una tergiversación muy marcada para la administración del Banco de Previsión Social. Mediante esta iniciativa, se ha instrumentado la posibilidad de que la reglamentación a dictarse indique los plazos en los cuales habrán de hacerse las denuncias de esos servicios anteriores a la implementación de la historia laboral.

En lo que respecta a la pensión a la vejez o a la obtenida por invalidez, las modificaciones regirían a partir del 1Q de enero de 1997, de acuerdo con el artículo 77 del Título que estamos examinando y, en materia de régimen pensionario, las variaciones también habrán de ser de aplicación inmediata.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de dar lugar a la siguiente intervención, la Presidencia desea manifestar que se encuentra en una polémica en cuanto a si se dirige a la doctora Piñeyrúa como señora Ministro o señora Ministra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, ese es el término que la Mesa va a adoptar de aquí en adelante.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Deseo expresar que encuentro cierta inconsecuencia entre la prestación mínima definitiva y los montos mínimos de aportación previstos. Considerando que la tasa de reemplazo máxima es el 82.5 %, una prestación mínima de $ 1.210, que sería la definitiva a los 70 años, debería corresponder a un monto imponible de $ 1.416. Me gustaría saber si esto ha sido analizado y si no se ha considerado que debería haber una cierta relación entre este mínimo y el mínimo de aportación, que para los trabajadores no dependientes y patrones está regulado por otra disposición que, al valor actual de la Unidad Reajustable, establece que sería alrededor del 50 % menos que el monto que correspondería a la pasividad mínima. Entiendo que de este modo, no habría una distorsión entre estos dos elementos.

No pretendo y, es más, no quisiera que me respondieran en este momento. Me gustaría que tomaran nota de esta consulta, que analizaran el tema y, si oportunamente lo estiman conveniente, la contesten.

SEÑORA DALMAS.- Me gustaría saber si el artículo 75 cuando habla de las jubilaciones refiere a la asignación máxima de jubilación común. Planteo esta consulta porque ese concepto, que ayudaría a comprender mejor ese artículo, no figura en el texto.

SEÑOR SALDAIN.- Efectivamente, tiene razón la señora Senadora; debería estar incluida la palabra "máxima" y expresarse que la asignación de jubilación común, por incapacidad total y por edad avanzada y la de subsidio transitorio por incapacidad parcial para quienes ingresen al goce de la pasividad a partir de la fecha será como máximo, y el artículo continuaría tal como está. Si bien eso está en el "nomen juris" del artículo, tal como lo señala la señora

Nacional para el tope en los casos en que se acumula más de una pasividad. A mi entender, mediante este proyecto de ley se hace girar todo el funcionamiento del sistema actual sobre la base de la adecuación y el ajuste con relación al promedio de los salarios medios. Por este motivo, me pregunto si no sería más razonable fijar un tope establecido directamente en Unidades Reajustables, también a partir del año 2003, tal como regiría para las otras pasividades y el otro tope.

SEÑOR DAVRIEUX.- En realidad, la referencia a 15 Salarios Mínimos Nacionales es para quienes tienen en la actualidad dicho tope, pero el mecanismo de reajuste es el previsto en artículo 12 que establece que será en base al Indice Medio de Salarios. Es decir, que está previsto tal como el señor Legislador Posadas lo solicitaba.

SEÑOR POSADAS.- En segundo lugar, quiero que se constate una situación. Tanto para los trabajadores menores de 40 años, a quienes se les establece la obligación de ingresar al nuevo régimen, como para los mayores de esa edad que opten por pasarse a este sistema propuesto, no veo que se haya previsto en este proyecto de ley ningún tipo de referencia a los aportes que hayan realizado en lo que va de su vida activa. Quisiera saber si hay alguna valoración por parte del Poder Ejecutivo en ese sentido o si se manejó alguna posibilidad alternativa a ésta.

SEÑOR DAVRIEUX.- Efectivamente, señor Legislador, se evaluó esta situación y el planteo que se hace en este proyecto de ley que ha presentado el Poder Ejecutivo es que en el sistema actual el tope máximo jubilatorio --nuevamente a precios de mayo-- está en el orden de los $ 4.025. Entonces, quienes han estado aportando al sistema actual han generado derechos para un sistema de reparto que fija un tope igualmente máximo de [illegible] En el régimen propuesto esto no se modifica de hecho [illegible]

[illegible]

debido al componente de reparto, se validan todos los

derechos que se han venido generando anteriormente, por lo que no es necesario reconocer esos aportes que ya se computan como servicios, aunque no los hayan hecho, en este caso porque ese es el régimen vigente. Además, podrán tener la misma prestación a la que tienen derecho actualmente. Entonces, al no retirarles nada no es necesario reconocerles algo adicional, ya que la ley mantiene todos sus derechos.

SEÑOR POSADAS.- La última pregunta que deseo formular se refiere al segundo inciso del artículo 76, que establece que "La reglamentación podrá emitir otros medios de prueba, a los efectos de acreditar servicios anteriores a la fecha de entrada en vigencia de la historia laboral, solamente cuando se trata de una única pasividad." Quisiera saber cuál es el fundamento de esta situación.

SEÑOR DAVRIEUX.- El punto de vista que está planteado en este proyecto de ley es que el procedimiento normal de prueba o el que debe requerirse sea el de una prueba documental que exista, en el propio Banco de Previsión Social o a la que se pueda tener acceso, que demuestre que efectivamente se prestaron los servicios. Cuando se plantea esta redacción y la admisión de otras pruebas tales como la testimonial, se reconoce que no se pueden requerir esos antecedentes cuando el Estado no los suministra porque el Banco no los ha acumulado hasta ahora. Se entiende que esta prueba de tipo testimonial tiene carácter excepcional para contemplar un caso particular, pero no puede dar lugar a la obtención de más de una pasividad sin tener una prueba documental apropiada. Esa es la fundamentación por la cual se plantea que se puede aspirar a tener una pasividad sin pruebas documentales, pero no más de una.

SEÑOR [illegible].- Quisiera que los representantes del Poder [illegible]

50 % de los años que deben reconocerse mientras [illegible] empleados del mismo sexo y en la misma actividad, tienen una

tasa de reconocimiento por testimonio tres veces menor, por lo que creo que debe haber alguna distorsión. Todos somos conscientes de que acá hay un problema, ya que la prueba testimonial es muy poco probable. Me parece que este aspecto está en el fondo de esta disposición y por eso se establece que se puede hacer para una primera pasividad pero no para otra.

Por otra parte, me gustaría que en algún momento se pudiera hacer llegar a la Comisión una publicación que el Banco de Previsión Social ha hecho sobre este tema.

SEÑOR DAVRIEUX.- Efectivamente, el Banco de Previsión Social ha hecho numerosos estudios en la materia. El último fue publicado en el Boletín de abril y en él se establecen números del orden y magnitud que ha manejado el señor Representante Atchugarry. Realmente, se dan situaciones extremadamente dispares. En general, los trabajadores civiles reconocen muy pocos años por testimonio, porque casi toda la actividad civil está documentada y sólo utilizan ese procedimiento para reconocer algunos años que tengan en otras Cajas. Eso se incrementa sustancialmente en el caso de patrones y, en particular, en el interior y en el área rural. Allí se da casi una anomalía, ya que los empleados dependientes pueden probar que trabajaron, pero sus patrones no pueden demostrar que ellos también lo hicieron.

SEÑOR SARTHOU.- Una primera pregunta que quiero formular tiene que ver con la relación de este artículo 76 con determinadas situaciones actualmente en vigencia del Acto Institucional Nº 9. De acuerdo con el artículo 185 se aplica el régimen de derogación tácita, por lo que todo lo que no implique una situación de este tipo --o sea de una contradicción-- estaría en vigencia.

El Acto Institucional Nº 9 crean dos disposiciones que

[illegible]

[illegible] del artículo 76 no puede haber

una contradicción con esta disposición especial-- quiero saber si esta norma del Acto Institucional Nº 9 sigue en vigencia y no se ve afectada por la actual propuesta. Digo esto porque se trata de un derecho muy importante de los trabajadores zafrales; de lo contrario, deberían buscar trabajo entre una zafra y otra para poder computar esos períodos. Como forma de fijar un criterio para el futuro, reitero que quisiera saber si permanece en vigencia el artículo 63, en virtud de la importancia de ese derecho al que me referí.

SEÑORA MINISTRA.- Justamente en el día de ayer, la señora Senadora Dalmás formuló esa misma pregunta y fue respondida por nosotros. De todas formas, reitero que el artículo 63 continúa vigente.

SEÑOR SARTHOU.- La segunda pregunta es bastante similar y tiene que ver con el período desde que se tiene reconocimiento del servicio, en función del artículo 65. Dicha norma establece que desde los 15 años se tendría derecho a tener computados los servicios. En este proyecto de ley no se establece una edad, por lo que supongo que continúa vigente ese punto de referencia de 15 años, con la corrección de que no tendrían que probar haber abonado.O sea que habría una derogación tácita, parcial del artículo 65 y no habría que probar haber abonado, sino estar habilitado legalmente porque el artículo 76 dice que los dependientes no deben probar la aportación. Concretamente, mi pregunta es si está en vigencia el principio de minoridad desde los quince años con la sola derogación operada por el artículo 76, en el inciso en que se establece que no debe probarse la aportación, lo cual modificaría el artículo 65.

SEÑORA MINISTRA.- Nosotros interpretamos que el artículo 65 se mantiene vigente en su totalidad.

SEÑOR SARTHOU.- [illegible]

SEÑORA MINISTRA.- Lo que establece el artículo 65 no es un problema de pruebas sino una condición, en el sentido que se deben haber efectuado los aportes. Por lo tanto, no entra en contradicción con lo que establece el artículo 76 proyectado. Es decir que la condición que se hayan abonado los aportes sigue vigente, al igual que todo el artículo en los términos contenidos en el Acto Institucional No. 9.

SEÑOR SARTHOU.- Declaro mi discrepancia porque el texto del artículo 76 es clarísimo cuando dice que los trabajadores dependientes no deberán probar la aportación. Sin embargo, en el artículo 65, se hace referencia a que la actividad esté habilitada legalmente, siempre que se hubieran abonado los aportes correspondientes, lo que implicaría para el cómputo que eso se tuviera que probar, mientras que aquí se manifiesta que no es necesario. De todos modos, esta es una reserva y en este momento estamos haciendo preguntas y no polemizando.

De acuerdo con el artículo 76 los trabajadores no dependientes tendrían que probar la aportación. Cuando en otra oportunidad se discutieron proyectos anteriores aquí en la Cámara, se sostuvo que la exigencia de la prueba de la aportación era un rasgo de inconstitucionalidad de esa exigencia, en la medida en que el artículo 67 de la Constitución requiere solamente la existencia de servicios de trabajo, pero no de aportación. Entonces quisiera saber cuál es la posición en el sentido de si la exigencia de la aportación a los no dependientes que se ha corregido con respecto a los dependientes --aunque no en relación a los no dependientes-- no constituye una inconstitucionalidad, tal como se manejó anteriormente en el ámbito del Parlamento, cuando esto se exigía para los dependientes.

SEÑORA MINISTRA.- En otras oportunidades he discrepado con el señor Senador Sarthou en la tesis interpretativa del artículo [illegible] de la Constitución. Se trata de una norma [illegible]

hablando de un sistema fundado en el principio de solidaridad intergeneracional no podemos cuestionar el que se exija la aportación efectiva a quien tiene la responsabilidad de aportar, como ser el trabajador no dependiente. No se exige la efectividad de los aportes a quien no es responsable del mismo, porque el empleador es quien retiene para luego verter al Banco de Previsión Social. Me parece que es de toda lógica que se le exija aportar a quien es responsable de hacerlo. De lo contrario, no podríamos hablar de un sistema jubilatorio basado en el principio de la solidaridad intergeneracional. Este principio implica que los trabajadores aporten para financiar las prestaciones de los pasivos. Entonces si por un lado estamos defendiendo el principio de solidaridad intergeneracional, entraríamos en una contradicción si, por otro, estuviéramos negando la posibilidad de exigir aportes a quienes tienen la efectiva responsabilidad de hacerlos y no dependen de la voluntad de un tercero para cumplir con su obligación.

Por otra parte, si fuéramos a la tesis extrema de que por este artículo tenemos que amparar a todos los trabajadores, también deberíamos ir a otra tesis extrema. Por ejemplo, si ningún trabajador aportara entraríamos en una contradicción con la misma norma. Entonces ¿cómo podemos garantizar retiros adecuados y subsidios para los casos de accidentes, etcétera, como lo establece el artículo 67, si no tenemos una financiación parcial a través de los aportes de los trabajadores?

SEÑOR SARTHOU.- No hice un juicio de valor, sino de constatación del texto constitucional; el juicio de valor lo podríamos discutir. El problema es que la Constitución no prevé una exigencia de la cotización sino solamente la existencia de servicios de los trabajadores. He planteado este tema porque el mismo está a nivel de la opinión pública y un especialista como el doctor Cassinelli sostiene lo [illegible]

[illegible] que estará planteado en la opinión

pública.

SEÑORA MINISTRA.- Mi juicio de valor también se funda en la lectura del texto constitucional. Decía que se trata de una norma programática que nos impone organizar jubilaciones generales y seguros sociales con determinados objetivos. En ningún momento, el texto constitucional del artículo 67 hace referencia al hecho de que deben exigirse servicios y no aportes. La palabra "servicios" no está mencionada en el artículo 67 --me estoy ciñendo al texto claro y preciso de esta norma, sin agregar nada-- y aclaro que he hecho una interpretación diferente a la del señor Senador Sarthou.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Todos hemos leído lo que se publicó en la prensa, pero hay principios muy antiguos en el derecho. Nadie puede beneficiarse de su propia culpa, ni ir contra el "factum" propio. Entonces, por ejemplo, un patrón que no aporte no puede beneficiarse o alegar su propia culpa para reclamar derechos. O sea que de las interpretaciones que se hagan de esta norma creo que hay que realizarlas en el contexto de todo el Derecho que ilustra la interpretación de la propia Constitución. Esa era la constancia que quería dejar, dado que el tema se ha puesto sobre la mesa y seguramente ameritará estudios más profundos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sin entrar en polémicas sobre este tema, pienso que podrá ser discutible o no el hecho de que los trabajadores hayan aportado porque se les retuvieron sus aportes y luego los patrones no los volcaron. Reitero que éste puede ser un tema discutible; lo que no admite discusión es que los patrones no vuelquen los aportes para sus propios beneficios. Más allá del tema constitucional hay un problema de inmoralidad. No se puede reclamar una jubilación para el patrón si éste no hizo sus aportes.

[illegible]

[illegible] VII, "DEL BANCO DE PREVISION SOCIAL Y DEL REGISTRO DE

HISTORIA LABORAL".

SEÑOR GUARIGLIA.- El Título VII al que me voy a referir, en parte alude a la estructura orgánica del Banco de Previsión Social y al registro de historia laboral. Mi exposición va a versar sobre los aspectos estructurales del Banco, y en este sentido voy a hacer una primera precisión.

Uno de los temas que formaba parte de la base que fuera objeto del documento firmado en el Hotel Victoria Plaza hacía referencia a la necesidad de mejorar la eficiencia del Banco de Previsión Social, Ente Autónomo que, de acuerdo con la Constitución, está encargado de coordinar los servicios estatales de seguridad social. En ese sentido, se entendía y se sigue entendiendo que el Banco debe ajustar su accionar a modernas técnicas de administración, además de lo que significa la estructura del proyecto, cuya viabilidad de funcionamiento resulta fundamental para mejorar su gestión en términos operativos. De ahí que la idea central que se maneja en la estructura orgánica del Banco que se proyecta, es dotarlo de mecanismos que permitan instrumentar formas de descongestionamiento de la función administrativa. Se prevé que dichas fórmulas de descongestionamiento estén basadas en dos modalidades, que son la desconcentración funcional y la delegación de atribuciones técnicas que no son nuevas, por cuanto, de alguna manera, ya estaban recogidas en la Ley Orgánica del Banco de Previsión Social, Nº 15.800, aunque en el proyecto se la intenta adecuar, tomando en cuenta fundamentalmente las nuevas modalidades que se pretenden utilizar.

Existen algunas modificaciones de texto, partiendo de la sustitución de los numerales 4º y 6º del artículo 4º de la Ley Nº 15.800, que están orientadas a adecuar disposiciones cuya vigencia en algún momento respondió a una [illegible]

[illegible]

y

[illegible] otra parte, interesa destacar, señor Presidente, que dentro del ámbito de competencia del Directorio del Banco de

Previsión Social --en esa idea manifestada al principio de mi exposición de dotar de mecanismos de gestión ágiles, dinámicos y modernos-- se incorpora la técnica de la administración, en la medida en que dicho Directorio, a través del numeral 1º del artículo 9º de la Ley citada, deberá efectuar el planeamiento estratégico de la Institución, el control general de la gestión y dirigir el servicio a su cargo con las más amplias facultades de administración y disposición. A su vez, el numeral 2º establece la primera técnica de descongestionamiento, tratando de mitigar o atenuar la excesiva concentración funcional que hoy recae sobre el Directorio del Banco, que prácticamente se ve en la necesidad de resolver todos los asuntos administrativos, cualquiera sea su materia, sin deslindar ningún tipo de competencias en lo que tiene que ver con las jerarquías inferiores. Dentro de las técnicas de organización administrativa, se prefirió recurrir a lo que usualmente se denomina "desconcentración privativa", lo cual significa que el Directorio del Banco, por vía de la ley, comete a órganos de inferior jerarquía determinadas materias cuya decisión y cuyos poderes jurídicos son conferidos a estos órganos. Como dije, se trata de una modalidad de desconcentración no privativa, en la medida en que ella no significa que el Directorio pierda el control de los actos administrativos que pueda dictar el órgano desconcentrado, además de disponer del poder de avocación, lo que significa que en cualquier momento puede dedicarse al conocimiento de los asuntos que por su importancia entienda de su interés. Ese es el sentido del segundo inciso del numeral 2º del artículo 9º de la Ley Nº 15.800, que regula las competencias del Directorio del Banco de Previsión Social. Coincidentemente, ese también es el sentido del numeral 15 de dicho artículo, en su nueva redacción, mediante la que faculta al Directorio del Banco a delegar por resolución fundada, las atribuciones que estime convenientes. De esta [illegible] es clara al texto de la delegación de atribuciones [illegible]

Dentro de la otra base importante que se quiere introducir en este proyecto, no sólo se trata de mejorar la gestión del Banco a través de las técnicas de desconcentración, sino que también se intenta perfeccionar el perfil de los titulares de los cargos que, eventualmente, puedan cumplir las funciones desconcentradas. Existen algunas disposiciones en el proyecto que apuntan a consagrar este principio. En ese sentido, debemos señalar que le corresponde al Directorio del Banco de Previsión Social designar a los titulares de dichas funciones, requiriéndose un quórum de cuatro miembros, con lo que se elimina la referencia que existía en la Ley N° 15.800 que establecía que en la designación deberían contarse exclusivamente los votos de los delegados del Poder Ejecutivo.

Interesa fundamentalmente la forma de proceder a la selección de los titulares. A este respecto, existen normas que intentan dotar al ejercicio de las funciones de una alta especialización desde el punto de vista técnico. Al margen de los conocimientos que los titulares de las mencionadas funciones deben tener en cuanto a la especialidad de cada área o sector del Banco de Previsión Social, se entiende que deben tenerse nociones generales de administración, en la medida en que la primera tarea que debe realizar cualquier titular es administrar, por lo que debe estar empapado y modernizado con las nuevas técnicas que rigen en cualquier empresa del país o en el exterior. Por tal motivo, se establece una exigencia a texto expreso en el artículo 82, que señala que la designación debe recaer en personas de reconocida solvencia y acreditados méritos en administración, previa evaluación de su idoneidad técnica.

[illegible]

[illegible] al aspecto técnico en la profesionalización, más allá de lo que puede ser la definición desde el punto de vista político.

En el artículo 84 se prevé una reducción del porcentaje en lo que tiene que ver con los gastos globales de funcionamiento e inversiones de los servicios comprendidos en el sistema, que no podrán superar el 6% de la totalidad de los egresos.

Con estas manifestaciones he tratado de hacer una síntesis, intentando rescatar los principios más importantes de los que está imbuido este proyecto con relación a la nueva estructura del Banco de Previsión Social.

SEÑOR BERGSTEIN.- ¿El régimen vigente prevé algún tope en cuanto al porcentaje de los gastos?

SEÑOR GUARIGLIA.- Establece un 8%.

SEÑOR ATCHUGARRY.- ¿El Poder Ejecutivo no contempló la posibilidad de instrumentar alguna mecánica en materia de elección de los miembros sociales para hacerla coincidir, por ejemplo, con la elección nacional al solo efecto de facilitar el acto? Es una elección de 700.000 personas, contando solamente a los pasivos.

Señalo que si fuéramos a cumplir con la Constitución, habría que hacer una elección real en los tres órdenes, lo que significa todo el padrón electoral, porque el que no es pasivo, es activo o patrón. Hay 200.000 informales que serían los únicos que no votarían, pero 1:200.000 personas deberían hacerlo. Por lo tanto, sería bastante razonable hacer coincidir la elección cada cinco años. Es fácil hacerlo en sobres separados. Los italianos, por ejemplo, votan en [illegible]

[illegible]

[illegible] o inactivo. Tengo la impresión de que eso complicaría bastante la elección nacional. Se trata de un tema tan

importante que considero que vale la pena incurrir en un gasto adicional separando ambas elecciones. También podría incluirse la elección universitaria, en la que votan algunos y otros no. Muchas votaciones podrían efectuarse conjuntamente, pero me parece que eso sería inconveniente.

SEÑORA DALMAS.- Quisiera pedir una fundamentación. En el numeral 12) del artículo 81, relativo a los cometidos del Directorio del Banco de Previsión Social, se habilita a la Institución a recibir bienes muebles e inmuebles en pago de sus créditos. ¿Cuál es el fundamento por el cual se permite esta situación? ¿En algún momento se evaluó la posibilidad de que esto significara una discriminación con respecto a los pagadores o contribuyentes puntuales?

SEÑORA MINISTRA.- Lo que hicimos acá fue, simplemente, transcribir lo que establece el numeral 10) de la Ley Nº 15.800. Por lo tanto, no se trata de ninguna modificación ni innovación incorporada por el proyecto de ley, sino simplemente de la transcripción de un texto que ya estaba vigente y que formaba parte de lo dispuesto por el artículo 9º cuando se refería a la competencia del Directorio del Banco de Previsión Social. Su numeral 10) refiere a recibir inmuebles en pago de sus créditos en cuyo caso el valor que se les asigne no podrá ser superior a la tasación que practique la Dirección del Catastro Nacional y la Administración de Inmuebles del Estado.

SEÑORA DALMAS.- Como se han variado algunas disposiciones, quería saber si sobre este particular inciso doce se había realizado alguna reflexión.

[illegible]

similar a la que se le acaba de dar a la señora Senadora Dalmás. En este caso, también se transcribe en forma textual

el anterior artículo del Acto Institucional Nº 9, con la única variante en lo que tiene que ver con el porcentaje. Vale decir que no se hizo ningún examen respecto a la interrogante planteada por el señor Representante, simplemente hubo un petitorio del Banco de Previsión Social solicitando una reducción en el porcentaje.

SEÑOR DAVRIEUX.- Por un lado, tenemos la contestación formal, que ha sido el criterio que se ha aplicado anteriormente y, por otro, me parece un punto de vista más apropiado ya que los egresos totales del Banco de Previsión Social están definidos legalmente y con cierta precisión. Respecto a los ingresos, habría que definir cuáles se tomarían en cuenta. Si se toman todos, incluyendo la asistencia financiera del gobierno, sería lo mismo que los egresos totales y, por lo tanto, no habría diferencias. Si se dejaran los ingresos excluida la asistencia financiera del gobierno, no se sabría sobre qué calcular porque cada vez que cambiara una forma de afectación de impuestos, variaría el porcentaje que podría destinar el Banco de Previsión Social a sus gastos y, por lo tanto, no sería factible que una administración modificara su forma de funcionamiento de acuerdo a normas tributarias que se dictaran en cada momento.

SEÑOR BARANDIARAN.- Mi segunda interrogante se refiere al artículo 83 donde, en el caso de las emisiones de cheques, se autoriza la sustitución de la firma por otros mecanismos. ¿Sería necesaria una modificación de la ley en el futuro, por ejemplo, si se procediera a acreditar los importes o los créditos correspondientes en cuentas particulares, en el Banco de la República, etcétera?

[illegible]

[illegible] o habría que darle una redacción más amplia para que se permitiera adjudicar directamente las cuentas corrientes de los propios beneficiarios.

SEÑOR SALDAIN.- Ocurre que de esa manera no sería necesario ningún tipo de autorización legal expresa. De hecho, el Banco ya actúa así porque es posible que los jubilados y pensionistas no cobren allí y que les acredite en caja de ahorro dentro de la sucursal "19 de Junio" del Banco de la República. En todo caso, el punto pasaría por una política de mayor amplitud de opciones al incorporar otros sectores de la banca, pero no requiere ningún tipo de normativa especial. Simplemente, es necesaria una solicitud del afiliado para que el pago se efectúe a través del depósito en una determinada cuenta bancaria.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Tengo una inquietud sobre el numeral noveno del artículo 81, pero ahora que se ha planteado este tema de los cheques me pregunto por qué tiene que ser materia legal. Francamente, me parece que más valdría eliminar este tipo de cosas porque, cuanto más se dice, más trabas se generan. Considero que son temas de índole exclusivamente administrativa, que no deberían estar en la ley.

Por otra parte, deseo conocer el razonamiento del Poder Ejecutivo por el cual prefiere que los presupuestos del Banco de Previsión Social vayan por el artículo 220 de la Constitución y no por el 221. En la mecánica del artículo 220, no hay intervención del Tribunal de Cuentas y las competencias del Poder Ejecutivo son bastante menores que en el artículo 221. De esta manera, se consagra una excepción porque el Banco de Previsión Social sería el único Ente Autónomo de carácter comercial que iría por el artículo 220 y no por el 221.

SEÑOR DAVRIEUX.- La última palabra que expresó el señor Senador Posadas Montero me encontraba en la conjunción. Hice referencia a [illegible]

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Cambiaría, entonces, el contenido de

la pregunta para retirar lo de aspectos formales y la formularía de la siguiente manera. ¿Cuál es el razonamiento que se utiliza para excluir a la entidad estatal que mueve el mayor volumen de fondos del país, de los mecanismos del artículo 221 que implican, entre otras cosas, la intervención del Tribunal de Cuentas y mayores facultades del Poder Ejecutivo?

Convengamos que efectivamente es así. Desde hace mucho tiempo el Banco de Previsión Social es la institución del Estado que maneja mayor volumen de fondos, más que la Tesorería General de la Nación.

SEÑOR GUARIGLIA.- Sin perjuicio de la discusión casi bizantina que existe respecto a si el Banco de Previsión Social forma parte o no del dominio comercial e industrial del Estado, y si su presupuesto se debe regir por las disposiciones del artículo 220 o del 221 de la Constitución, y al margen de lo que pueden ser otros tipos de consideraciones, debo expresar que en los redactores del proyecto pesó, fundamentalmente, una sentencia de la Suprema Corte de Justicia del año 1967.

En esa ocasión se planteó una especie de contienda de competencias entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Banco de Previsión Social sosteniendo éste último que no eran aplicables las disposiciones del artículo 220 de la Constitución de la República. Frente a la impugnación que realizó el Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia entendió que el concepto de Banco que manejaba la Constitución de 1967 no era el tradicional, que lo entiende como empresa de intermediación en la actividad financiera. En [illegible] el [illegible] los [illegible]

[illegible]

[illegible] intento.

realizó el Poder Ejecutivo, la Suprema Corte de Justicia entendió que el concepto de Banco que manejaba la Constitución de 1967 no era el tradicional, que lo entiende como empresa de intermediación en la actividad financiera. En consecuencia, el Banco de Previsión Social no debía regirse por el mecanismo establecido en la Constitución referido a los Entes Autónomos de carácter comercial.

Ese fue el argumento técnico que nosotros manejamos, a los efectos de incorporar la solución que se establece.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Obviamente, no he sido claro al formular mi pregunta y, por ese motivo, realizaré un último intento.

La interrogante que planteé es de conveniencia y no de discusión jurídico formal porque, en definitiva, el Parlamento interpreta la Constitución de una u otra manera y, por consiguiente, solicito que no nos refugiemos en los temas formales.

Concretamente, pregunté cuáles eran las motivaciones de conveniencia que ve el Poder Ejecutivo para que el Banco de Previsión Social se rija por el mecanismo establecido en el artículo 220 de la Constitución de la República y no por el del 221. Es decir por qué considera conveniente que no intervenga el Tribunal de Cuentas y que el Poder Ejecutivo tenga menos facultades que en el caso de otros Entes Autónomos.

SEÑOR ARCUCARRY.- Creo que todos somos conscientes de la situación que no ha [illegible] [illegible] Parlamento [illegible] [illegible] por esto [illegible] materia [illegible] [illegible] al Reglamento, [illegible] política, oportunidad en la que todos coincidimos en que,

mar

precisamente, era el artículo 221 el que debía regir la actividad de esa Institución, ya que era el más apropiado para una función de esa naturaleza, a diferencia de otros organismos del Estado que pueden manejarse por el artículo 220 de la Constitución.

A esta altura de los acontecimientos, solicitaría que la inquietud manifestada por el señor Senador Posadas Montero y las consideraciones vertidas por los Representantes del Poder Ejecutivo ameritarán un período de reflexión, es decir, no continuar con el tema en el día de hoy a los efectos de poder aquilatar la situación. En este sentido, hay que tomar en cuenta lo ocurrido con otro organismo que, al igual que el Banco de Previsión Social, fue creado por la Constitución de 1967, cuyo funcionamiento está regido por el artículo 221, a pesar de que no realiza una actividad comercial o industrial, hecho en el que todos coincidimos. Incluso, podríamos decir que esto es más notorio en el caso del Banco Central que en el anteriormente citado.

Por consiguiente, señor Presidente, reitero mi solicitud de que abramos un período de reflexión, por lo menos, hasta la próxima sesión.

SEÑOR BATLLE.- Pienso que el señor Representante Atchugarry está reclamando demasiados espacios de reflexión. Precisamente, ayer hablamos con el señor Legislador sobre este tema y, por ese motivo, al observar detenidamente los artículos 195, 221 y 220, puedo afirmar que participo de su punto de vista y del expresado por el señor Senador Posadas Montero. En ese sentido, creo que debería modificarse y establecerse que el Banco de Previsión Social se rija por el artículo 221 de la Constitución.

mmx

Capítulo II del Título VII relativo al Registro de la Historia Laboral. A esos efectos, cedo el uso de la palabra el doctor Saldain, quien explicará este punto.

SEÑOR SALDAIN.- La señora Ministra dijo que correspondería ingresar a este tema, y eso es correcto si bien cabe aclarar que, de acuerdo con lo que se había previsto desde el punto de vista cronológico, ya deberíamos haber avanzado más. Por ese motivo, trataremos este tema de la manera más clara y económica posible.

El tema relativo a la historia laboral, ha sido largamente conversado y discutido a nivel del Parlamento y, por otra parte, en el Banco de Previsión Social existen algunas normas vinculadas con el particular, especialmente en lo que tiene que ver con el artículo 7o. de la Ley No. 16.190 de junio de 1991.

Con el artículo 85 se intenta dar un contenido preciso a la registración en la historia laboral, estableciéndose las normas o los criterios de registración.

En primer lugar, se señala que, como mínimo, deberá contener tres aspectos fundamentales, que son el tiempo de servicio, las asignaciones computables y aportes pertinentes por cada empresa. Asimismo, existirán tres posibles fuentes de información que nutran ese Registro que será el sujeto pasivo —en general, del empleador o del trabajador no dependiente— el propio interesado, en determinado supuesto que veremos, y las actuaciones inspectivas efectuadas por el propio Banco de Previsión Social.

En segundo término, tenemos una norma que establece que [illegible]

mar

laboral. Este inciso tiene como razón de ser el hecho de que el Banco de Previsión Social ya se encuentra en un proceso bastante avanzado de implementación y ha puesto en práctica las primeras pruebas pilotos con algunas de las empresas más grandes del país. De todos modos, es muy difícil establecer una fecha para la existencia masiva de la historia laboral en el texto legal y, por lo tanto, se ha entendido que es absolutamente pertinente y razonable referirlo o facultarlo al Poder Ejecutivo.

De acuerdo con el artículo 86, la fuente principal de información del registro de la historia laboral son las declaraciones nominadas que deberán presentar los sujetos pasivos de sus contribuciones. Como se sabe, hasta el presente el Banco de Previsión Social se cotiza con una boleta en la que se indica el número de trabajadores que se empleó, la cuantía de los salarios que se pagó y que, según la tasa que se aplicó se debe determinado monto. Sin embargo, en ningún momento se indica o se señala quiénes son los trabajadores. Obviamente, este dato es imprescindible para que el Banco realice una administración mínimamente razonable y conozca la información nominal de esos trabajadores.

Esta declaración deberá presentarse ya sea que se hagan o no los aportes pertinentes y, al respecto, se podrá argumentar debidamente, tal como lo hacíamos nosotros, que deberá establecerse un estímulo o castigo a los efectos de que el empleador tenga interés en realizarla. Precisamente, en el inciso tercero del artículo 86 se establece un estímulo y por otra parte, en el inciso cuarto de la misma disposición se indica un castigo. El estímulo para hacer la declara- [illegible]

mar

comprendido en la infracción.

Si bien el Código Tributario define infracciones tributarias —ésta podría ser una de ellas— entendimos que la multa establecida para las de carácter formal —es decir, la contravención— es excesivamente reducida y el interés público que existe en que se dé cumplimiento a este requisito, ameritaba una sanción de mayor cuantía.

De todas maneras, es posible que el empleador no cumpla y, en tal sentido, el artículo 87 le da derecho de iniciativa al propio trabajador para suplir al empleador omiso en forma individual o colectiva, a los efectos de evitar la laguna que se formaría por dicha omisión. De acuerdo con el citado artículo, con una periodicidad que allí se establece, deberá remitirse al trabajador una información en la que conste lo que surge de su Registro de Historia Laboral.

De conformidad con el artículo 89 el trabajador dispondrá de un plazo de 180 días para deducir observaciones u oposiciones a esa información.

Obviamente, la historia laboral sólo tiene sentido si a partir de un determinado momento y cumplidas ciertas garantías, esa información es inalterable. Si esa información puede ser alterada 20 ó 30 años después, la virtualidad de dicho registro será muy baja o prácticamente nula. De allí que si no se deducen observaciones en el período de 180 días, la información será inalterable y, si las observaciones que se presentan son rechazadas o recogidas en parte, naturalmente ello constituye un acto administrativo que puede ser recurrido.

mar

la que generalmente corresponde.

Con esto, señor Presidente, terminaríamos con el análisis del Título VII y quedamos a disposición de los señores Senadores para responder a cualquier interrogante.

SEÑOR SARTHOU.- En primer lugar, quiero referirme a un aspecto que tiene que ver con las dificultades que se plantean en la relación del trabajador con el patrón al tener que adoptar esta actitud de impugnación que puede generar el despido que prevé el propio artículo 90.

Sabemos que en una etapa como esta de economía de desempleo es muy grave el enfrentamiento entre el trabajador y empleador por el hecho del reconocimiento de los servicios porque, tal como advierte el artículo 90, ello seguramente dará lugar a situaciones en las cuales el trabajador opte por callarse ya que si denuncia la discrepancia ello puede determinar su despido. Pienso que el amparo del artículo 90 debe ser realmente eficaz porque la idea de un despido que se cobra a los dos años por más que ascienda al triple de lo normal como un fenómeno de compensación por la pérdida del empleo por haber reclamado el reconocimiento de los servicios, me parece que constituye una consecuencia poco protectora. Por esa razón, en lugar de eso se debería plantear el reintegro del trabajador al cargo en el caso que se probara que este despido ha sido represivo. Sabemos que el reintegro puede ser jurídico ya que no tiene por qué ser material, pero indudablemente ello implicaría para el trabajador una real protección al tiempo que para el empleador constituiría un elemento disuasivo, porque en la medida que el trabajador debe ser reintegrado es más difícil que se tome una situación de despido.

mar

algo similar a lo que plantea el convenio de la OIT Nº 98, según el cual todo acto que es represivo de la actividad sindical —en este caso sería un acto represivo de un deber ante la seguridad social— implica el reintegro. De esa manera este mecanismo podría funcionar como un elemento disuasivo, porque al patrón no le serviría despedirlo si luego debe reintegrarlo y, por otro lado, podría establecerse con una acción rápida como la de amparo ya que si el tema debe discutirse en el plazo de dos años, la solución no serviría.

Por lo expuesto, me parece que lo más conveniente sería sustituir esta protección.

SEÑORA MINISTRA.- La preocupación que manifiesta el señor Senador Sarthou ha sido nuestra y por eso hemos tratado de crear estímulos y sanciones a los empleadores que no cumplan con la presentación de la declaración como instancia previa a la que luego puede generarse a raíz de la denuncia del trabajador.

Estamos dispuestos a estudiar cualquier sugerencia que implique una mejora de la situación del trabajador en este sentido.

Naturalmente, de alguna manera debemos confeccionar la historia laboral y por eso es necesaria la participación del trabajador ante la omisión del empleador. De todos modos, reitero, estamos dispuestos a estudiar cualquier propuesta que implique una mejora en la situación del trabajador.

SEÑOR SARTHOU.- En estas normas se refiere al tema de la [illegible]

mar

Si no recuerdo mal, este proyecto progresó a raíz de los planteamientos formulados con anterioridad en los cuales se preveía que los trabajadores dependientes deberían probar su aportación, lo que fue corregido —en una solución que me pareció positiva— porque los autores de esta iniciativa reaccionaron en forma razonable ante la idea de que un trabajador de una empresa que cerró hace veinte años tuviera que demostrar que esta última aportó. Esto que está planteado para los trabajadores dependientes tiene que ver con la prueba de los servicios; evidentemente todos tienen que aportar, ese es otro tema. Reitero, que estamos hablando de la prueba de servicios. Lo que decía anteriormente es que si esto no hubiera sido corregido en materia de los trabajadores dependientes se habría producido una infracción a lo que establece el artículo 67 de la Constitución por entender que allí la exigencia es solamente probar que se prestan los servicios; es decir, que son trabajadores u obreros que prestan servicios. En definitiva, lo único que exige para tener derecho al retiro es que sea una persona que haya trabajado tanto como empleado, obrero o patrón.

Exigir, además, el deber de la cotización, transforma, en mi opinión, las características del seguro social, porque en ese régimen es típico que la prestación sea controlada por el Estado. En cambio, en el seguro privado, la persona debe preocuparse por haber aportado pero, en el social, el gran avance que significó estaba constituido por el hecho de que si le retienen no tiene por qué preocuparse de la aportación.

Evidentemente la situación del trabajador dependiente es distinta a la del trabajador unipersonal porque en el primer caso, el que aporta es el patrón, que es el agente de retención. De todas maneras me parece que por el principio de igualdad ante la ley, los trabajadores son llamados

una o varias pasividades, el derecho a la prueba debe ser el mismo. De lo contrario, estaríamos estableciendo diferencias. En mi opinión lo mismo sucede con el trabajador unipersonal que aspira a jubilarse.

Reitero, que de ninguna manera estábamos afirmando que no hay que aportar al sistema. Lo que decíamos era que todos tienen que probar los servicios y no necesariamente la cotización. En esto incluíamos a los trabajadores unipersonales o independientes, al pequeño comerciante o tendero, por el artículo 67 y también por el artículo 8º de la Constitución, que establece la igualdad de las personas ante la ley.

A efectos de realizar la prueba de los servicios todos los que se encuentren comprendidos dentro del artículo 67 de la Constitución deberían estar en iguales condiciones.

Me vi en la obligación de formular esta aclaración ya que mis dichos tomaron un cariz desajustado con respecto a lo que estábamos manifestando. Una vez más, debo decir que nos referimos a la prueba de servicios y no a la cotización que es la forma prevista para el funcionamiento de un verdadero seguro social.

SEÑORA MINISTRA.- Obviamente, el señor Senador Sarthou y quien habla hacemos una lectura muy diferente del artículo 67 de la Constitución. En ese sentido no advierto dónde es que esa norma dice que para que los trabajadores accedan a los beneficios deban probar servicios o aportar. En mi opinión, no dice una cosa ni la otra. La Constitución nos encomienda organizar los seguros sociales y las jubilaciones generales con determinados objetivos, y no establece más [illegible] otros. Creo que no se trata de situaciones

mar

ción, porque él no es el responsable de sus propios aportes. Con respecto al trabajador no dependiente, podemos decir que él sí es el responsable de efectuar sus aportes, y no se trata ya de un problema de prueba. Si no efectúa sus aportes, carece de historia laboral y no existe a los efectos legales.

Entonces, resulta claro que no hay una situación de igualdad ante la ley porque no se trata de casos iguales. Sí estaríamos cometiendo una injusticia si colocáramos a ambos trabajadores en un mismo régimen.

SEÑOR SARTHOU.- Reconozco la diferencia que establece la señora Ministra entre ambas situaciones, pero entiendo que el artículo 67 no hizo esa distinción. Quizás tendría que ser modificado; si ello no ocurre, como se lo califica de seguro social, se configuraría la característica fundamental en cuanto a que es el Estado el que controla los aportes, el efectivo funcionamiento de los agentes de retención y la aportación al sistema por parte de los distintos contribuyentes. No obstante, eso no se impone para el derecho jubilatorio en función de la propia idea del seguro social y por el hecho de que aquí solamente se exprese la condición de trabajador, patrono, empleado u obrero. Simplemente, lo que emerge de la Constitución es la prueba que confiere la calidad de patrón, trabajador o empleado, y no se exige una condición de aportación.

Comprendo que se pueda entender que, reglamentando la norma constitucional para cierto sector de personas comprendidas en el artículo 67 —que, si no me equivoco, es la tesis de la señora Ministra— sea posible considerar que en esos casos debe probarse la aportación. Sin embargo, esa no es la [illegible]

po

mar

ese motivo, me surge la diferencia planteada.

SEÑOR BARANDIARAN.- Si no me equivoco, el tema de la historia laboral parece ser el punto central, porque en la medida en que esto fallara, caería prácticamente todo el sistema.

En ese sentido, quisiera hacer una pregunta. ¿Hasta qué punto está obligado el Banco de Previsión Social, según este proyecto, a mantener al día los registros de la historia laboral? Me pregunto si en el caso de que dicha Institución constatara que una empresa determinada dejó de hacer aportes y de dar la información con respecto al registro de una historia laboral —más allá de que pueda existir una multa o la pérdida de un beneficio— y no lo manifestara, no estaría violentando una de sus obligaciones.

SEÑOR SALDAIN. - Voy a intentar contestar la interrogante que plantea el señor Legislador, aunque tal vez no he logrado captarla bien.

Si los empleadores no cumplen su obligación, aparecen las otras dos fuentes supletorias para integrar el registro. Por un lado, se encuentra la iniciativa individual o colectiva de los propios trabajadores y, por otro, los servicios efectivos del propio Banco de Previsión Social que, de acuerdo con el literal a) del artículo 85, tienen el cometido de realizar las actividades inspectivas.

[illegible] la pregunta del señor Representante [illegible] de [illegible] esos registros correspondiera a los [illegible] activos o interesados, y a los cuerpos inspectivos.

mar

El tema radica en que dicha Institución, muchas veces, está en mejores condiciones que el propio interesado —quien, más allá de lo que señala el artículo 90, se puede sentir coaccionado a no denunciar una situación— para determinar si una empresa dejó de cumplir con sus obligaciones. Resulta claro que hay empresas que pasan por dificultades económicas grandes, y lo primero que dejan de pagar son sus compromisos con el Estado; éstas siguen subsistiendo en la medida en que sus ingresos corrientes puedan ir cubriendo sus egresos corrientes. Mientras tanto, se va generando una situación muy conflictiva, alterándose o desvirtuándose los derechos que siguen teniendo los trabajadores de esa empresa, porque muchas veces se privilegia el mantenimiento de la fuente de empleo más allá de que los patronos hayan dejado de hacer los aportes o las declaraciones correspondientes.

En ese caso, sería razonable pensar que el Banco de Previsión Social, en conocimiento de que determinada empresa dejó de hacer sus aportes, asuma la responsabilidad por la historia laboral no llevada. En última instancia, al saber que está ocurriendo una modificación o una ausencia de registro de la historia laboral de una cantidad de empleados, se genera una responsabilidad al Banco de Previsión Social porque, más allá de que no haya iniciativa de parte de los propios interesados, la Institución sabe que hay un grupo de personas que trabaja en tal fábrica y que la empresa no está realizando los aportes ni actualizando los registros de las historias laborales. Es decir que el organismo previsional no estaría cumpliendo la obligación de mantener los registros al día, por lo que podría surgir una cuestión de responsabilidades. Es posible que el propio interesado no haya efectuado [illegible]

mar

En función de lo expuesto, quisiera conocer el alcance de la obligación del Banco de Previsión Social en aquellos casos en que la irregularidad pueda constatarse por medios fáciles. Tal sería la situación de una empresa que durante 15 años efectuó los aportes, pero dejó de hacerlo en determinado momento. A partir de ese instante, el Banco debería enviar a sus cuerpos inspectivos. En ese caso, pregunto si no hay responsabilidad de parte de la institución.

SEÑOR SALDAIN.- Obviamente, este procedimiento funciona en la medida en que quienes participan en él cumplan con sus obligaciones, incluyendo al Banco de Previsión Social. De lo contrario, el sistema no es viable. Razonablemente, una vez que aparece una laguna en la registración de una empresa que existía y que brindaba la información, sería lógico que el Banco de Previsión Social hiciera una gestión mediante sus servicios inspectivos a fin de saber qué es lo que está ocurriendo. En ese caso, estaría en condiciones de aplicar las normas por propia iniciativa, a fin de dar cumplimiento a la registración de la historia laboral. Según creo, el señor Legislador apunta a dar un paso más, en el que se establezca una preceptividad o una virtualidad mayor de esa obligación del Banco y, eventualmente, algún tipo de consecuencia jurídica para los casos en que este último no cumpla con esa obligación. Eso es posible; es más, se pueden analizar alternativas de ese tipo porque creo que el esquema previsto lo habilita, y probablemente puedan mejorar las posibilidades que hoy da el régimen.

SEÑOR BARANDIARAN.- Tengo una segunda interrogante que se refiere al artículo 90. Da la impresión de que en el caso de que se altere el registro o la historia laboral de un [illegible]

mar

En el artículo 90 se protege al trabajador que, en defensa de sus intereses, realiza una denuncia o hace alguna corrección a lo que la empresa ha presentado ante el Banco de Previsión Social. Sin embargo, no se menciona que esto podría significar el despido acaecido dentro de los 180 días o la presunción de que se le despide como consecuencia de haber observado la información que le fuera comunicada por el Banco. Asimismo, se puede suponer que en este caso existe un delito por parte de la empresa; esto es, la modificación del derecho de una persona que tiene una relación laboral con aquélla. Pero puede suceder que la denuncia se realice para obtener un beneficio económico en el corto plazo o por alguna otra razón.

Quisiera saber si más que proteger al trabajador que hace la denuncia, no debería buscarse la forma de castigar al empresario o a la empresa que realiza modificaciones en el registro de la historia laboral.

SEÑOR SALDAIN.- Si no interpreté mal, creo que se trata de ver si es posible o no establecer sanciones específicas para el caso de aquel empleador que ha hecho una declaración que posteriormente se prueba que fue inexacta, generalmente, en perjuicio del trabajador y del Banco de Previsión Social. Si se produce un perjuicio desde el punto de vista tributario para esta Institución, el empleador ya tiene una serie de sanciones previstas por la normativa vigente, incluso, para el tipo delictivo como puede ser, por ejemplo, la defraudación tributaria. Si el perjudicado es el trabajador, se aplican sanciones similares, ya que este caso, generalmente, está ligado a la hipótesis anterior.

[illegible]

mar

Senador Sarthou, aspecto que analizaré más adelante.

Con respecto al artículo 90, pienso que afirmar que basta una simple observación, sin establecer entidad y sin siquiera decir que el trabajador debe tener razón, para definir esta cobertura —que significa triplicar la indemnización común— se puede prestar para lo que todos nos podemos imaginar. Es decir que basta con que se diga que hay dos centésimos de diferencia, a pesar de no tener razón, para estar comprendido por la norma. Me parece que es buena la tutela, pero creo que habría que fijar algún tipo de rango en el volumen, y determinar si se tiene o no razón. De modo que si existe sospecha de despido, basta con hacer una observación —aunque no se tenga razón— para estar comprendido en la norma.

SEÑOR SALDAIN.- Podría decirse que, en principio, el señor Legislador Atchugarry tiene razón, pero de la misma forma puede afirmarse que no la tiene, ya que al tratarse de una mera y simple presunción, si se prueba que el despido fue por otros motivos, no rige esta disposición. En ese sentido, creo que en esto se percibe la utilidad de discutir estos temas con muchas más mentes de las que participaron en la elaboración del proyecto. Obviamente, el Poder Ejecutivo está dispuesto —en base a todo lo que hemos trabajado— a considerar todas las alternativas que mejoren y perfeccionen estas previsiones.

SEÑOR BATLLE.- Señor Presidente: a diferencia del señor Legislador Atchugarry, deseo volver al artículo 67 de la Constitución.

[illegible]

que [illegible] las de [illegible] forma que

mar

provean retiros adecuados. Finalmente, el artículo 67 establece que las prestaciones previstas se financiarán sobre la base de las contribuciones obreras y patronales, demás tributos fijados por la ley, y la asistencia financiera del Estado. En ningún momento se menciona directa o indirectamente cómo se deben probar los servicios.

Ahora bien; el inciso a) del artículo 85 enuncia una situación distinta a la del apartado b), en donde se dice que en el caso de los trabajadores no dependientes sólo se registrarán aquellos servicios y asignaciones computables por los que se haya cotizado. Entonces, vamos a suponer el caso en que un trabajador no dependiente haya trabajado como tal y no haya cotizado nunca, por lo que el Banco de Previsión Social no sabe de su existencia. En función del artículo 67, ¿puede presentarse ante el Banco de Previsión Social sin ninguna clase de prueba necesaria y declarar simplemente que ha sido trabajador independiente y con ello alcanza para su jubilación, o está cayendo dentro de las condiciones de la pensión a la vejez, en el caso de haber llegado a la edad?

Si nos atenemos a la interpretación que hace el señor Legislador Sarthou, los trabajadores no dependientes estarían recibiendo el mensaje de no hacer ningún aporte porque, de todas formas, se pueden jubilar. Creo que debe quedar claro que esto no puede ser así, tanto se trate de patronos como de empleados.

SEÑOR SARTHOU.- Por nuestra parte, planteamos la idea de que el seguro social abarque a toda la sociedad, y es una obligación del Estado tratar de que todos estén afiliados, inclusive, los trabajadores independientes. Si comparece una persona que no ha aportado, habrá que cobrarle con multas lo que corresponda. [illegible]

cargo de las sanciones. Pero tendrá ese derecho, porque el artículo correspondiente de la Constitución hace referencia al patrono y al empleado. Sin embargo, no establece que obligatoriamente haya tenido que cotizar antes de ejercitar su derecho jubilatorio. Entonces, cuando la persona no esté registrada, será necesario aplicar todas las sanciones que, por esa causa, omitió imponer el Banco de Previsión Social y porque, además, no se realizaron los controles pertinentes.

Reitero que el derecho al seguro es uno de los fundamentales incluidos en la Constitución; además, es un derecho esencial de la persona. Por lo tanto, no lo podemos eliminar. No debemos olvidar que está incluida la familia; por algo, el seguro social trató de proteger al núcleo familiar de las personas, a pesar de su propia imprevisión. ¿Cuál es la razón del surgimiento del seguro social? Se debió a que, algunas veces, la persona no podía pagar, pero otras, pudiendo hacerlo, no efectuaba el aporte. La obligatoriedad, precisamente, determina eso, o sea, proteger inclusive al núcleo familiar, a pesar de que no se haya realizado el aporte. Sin duda, cuando aparece y pretende ejercitar un derecho individual que está reconocido para toda persona que trabajó, deberá probar los servicios y abonar todo lo que corresponda a los aportes que debió efectuar, con los recargos y multas pertinentes.

La Constitución tendría que decir, reitero, que no se tendrá derecho al seguro si no se efectúan los aportes, pero si se lo reconoce por la sola condición de patrón o empleado, habrá que hacer jugar todas las responsabilidades económicas para que responda por su infracción. [illegible]

[illegible] han solicitado la palabra los señores

mar

Legisladores Batlle, Bergstein y el doctor Saldain, por su orden. La Mesa se permite recordar a los miembros de esta Comisión que no es nuestra intención habilitar una polémica.

Si estuviéramos de acuerdo que con estas tres intervenciones completaríamos estas reflexiones sobre el artículo 67, posteriormente continuaríamos con el artículo 91, del Capítulo I, del Título VIII.

Tiene la palabra el señor Legislador Batlle.

SEÑOR BATLLE.- Simplemente, deseo indicar que ha habido una modificación sustantiva en lo que ha sostenido el señor Legislador Sarthou. Concretamente, él había afirmado que no se podía cargar a los trabajadores no dependientes con la obligación de brindar las pruebas, pero, ahora, indica que sí, es decir, que tienen que darlas y efectuar la totalidad de los aportes más las multas. En ese caso, estaría todo resuelto. Reitero que, anteriormente, el señor Legislador Sarthou había expresado que, de acuerdo a la Constitución, no era necesario probar nada. Por lo tanto, si es necesario que paguen todo —incluyendo las multas correspondientes— entonces, tendrán derecho. Pero, seguramente, si no han podido aportar nunca o si no han querido hacerlo —no creo que el Banco de Previsión Social cuente con un mecanismo como para incorporar a todo el mundo y comprobar si cada persona realmente es o no un trabajador no dependiente— dudo que llegado el momento estén en condiciones de efectuar todos los aportes más las multas por todos los años que no contribuyó.

En consecuencia, estimo que lo mejor es obligar a las personas a contribuir porque de esa manera, [illegible] sus derechos [illegible]

mar

se puede debatir el problema: el jurídico y el político. Se ha hecho mención a un ilustre tratadista en materia constitucional. Aunque no vamos a agotar el tema jurídico, debo indicar —como simple práctico del Derecho— que discrepo con la interpretación que en ese punto hace el doctor Cassinelli Muñoz. Soy consciente de que esta no es la ocasión más oportuna para ingresar en una discusión y, por otra parte, este tema se va a replantear en distintos foros.

Desde el punto de vista político, hay algo que realmente choca frontalmente con la concepción de solidaridad que algunos tenemos y, por eso, quisiera hacer algunos comentarios.

Concretamente, con la interpretación que aquí se ha expresado, a mi juicio, se está estimulando a que el trabajador —fomentando la práctica de estos acuerdos que son muy comunes entre los trabajadores y patronos— opte por subdeclarar o no declarar del todo. Esto se debe a que el día en que se quiera jubilar va a declarar todos los servicios y se le van a descontar los aportes con los recargos correspondientes. En este caso, me pregunto por qué todos los demás trabajadores y patronos tienen que estar aportando en condiciones. No debemos olvidar que aquí, en realidad, no están todos los buenos de un lado y los malos del otro. Se dio como ejemplo, por un lado, al trabajador no dependiente que nunca registró sus servicios, no cotizó y no aportó y, por otro, al dependiente que, según creo, no tiene culpa si se le descontaron los haberes y el patrono no los vertió y que [illegible] en un delito.

[illegible]

des solidaridad que esta persona, que no cotizó nunca y a la que jamás se le descontó de sus haberes, llegado el momento

de jubilarse denuncie todos sus servicios? Me parece que no, porque eso sería estimularlo a trabajar durante treinta y cinco años sin aportar para que, a los treinta y seis, declare todos sus servicios.

Deseaba hacer este comentario porque, a mi juicio, el tema se presta a muchos enfoques. Esta es la realidad más común en la vida cotidiana, o sea, que haya gente que subdeclara porque hay acuerdos con el patrón o que, directamente, no declara. ¿Cuántos trabajadores calificados de empresas medianas y pequeñas existen que no aceptan que se les registre en el Banco de Previsión Social? Aclaro que no sé lo que sucede con las grandes empresas.

SEÑOR SALDAIN.- Creo que es necesario efectuar algunas precisiones de tipo conceptual.

En algunas de las intervenciones, se ha hecho referencia al concepto de seguro social, atribuyéndole los caracteres que, más bien, son propios de la seguridad social. Esta, básicamente surge del informe Beveridge, de comienzos de la década del 40, es decir, los denominados principios de la seguridad social, entre ellos, la cobertura universal, fundamentalmente, con independencia de la existencia o no de contribuciones, porque se entiende que es un tipo de prestaciones con financiamiento principalmente de la vía fiscal. El nivel de las prestaciones es uniforme, independiente de los ingresos; existe una prestación única de una cuantía fija para toda la población.

Partiendo de la concepción de la seguridad social, [illegible] en el informe Beveridge, se han desarrollado estos [illegible]

mar

rísticas totalmente diferentes. En primer lugar, no tiene un alcance universal, sino que abarca a la población empleada u ocupada en los sectores expresamente cubiertos. Además, liga el beneficio a percibir con un ingreso previo y con la necesaria existencia de cotizaciones.

Creo que es importante efectuar estas precisiones porque, a mi juicio, no es bueno que nos movamos en un ambiente de cierta promiscuidad conceptual. Por tanto, creo que era imperioso brindar estas puntualizaciones.

SEÑORA MINISTRA.- Quisiera complementar la respuesta que ha dado el doctor Saldain porque no se trata de que estemos ingresando en una polémica, pero la interpretación que damos al tema seguro social ha fundamentado una posición que endilga al Poder Ejecutivo el incurrir en una flagrante inconstitucionalidad. Por lo tanto, es un aspecto que nos interesa que quede aclarado.

Voy a citar a continuación un informe elaborado por la Organización Internacional del Trabajo, en Ginebra, en mayo de 1995, denominado "Uruguay. Análisis del Sistema de Protección Social", en cuyo Capítulo I se alude a la evolución de la protección social en nuestro país. Allí se dice que es preciso tener una clara noción de lo que se entiende en el presente informe por las expresiones "seguro social", "seguridad social" y "protección social", cuyo contenido reviste primordial importancia para el análisis de su evolución en la República Oriental del Uruguay. El concepto de seguro social se desarrolló en respuesta a la necesidad de agrupar los riesgos sociales dentro de una colectividad identificable cuyos miembros tuviesen la capacidad y el interés común de [illegible]

mmz

vejez, pero también durante períodos de enfermedad y en gran medida de desempleo. Estos regímenes iniciales respondían a las características y a las necesidades de las personas aseguradas y tendían a ser limitados en su cobertura ocupacional hasta el punto de estar restringidos en algunos casos a determinados grupos profesionales en particular. Pero en la mayoría de los países llegó a reconocerse progresivamente la necesidad de concebir sistemas que pudieran aplicarse a una mayor proporción de la población que cubrieran una variedad más amplia de contingencias y que tuviesen en cuenta una mayor diversidad de circunstancias. El mayor grado de solidaridad implícito en este criterio condujo a una relación más flexible entre la prestación otorgada a una persona y las cotizaciones aportadas por la misma a medida que el concepto fue evolucionando hasta asumir la naturaleza más amplia y más universal de programas de seguridad social.

El informe continúa, luego, con una definición de la seguridad social, pero creo que queda claro que el concepto de seguro social contenido en la Constitución, exige una estrecha correlación entre las cotizaciones y la prestación. La Constitución no hace referencia a la seguridad social y el concepto que se está manejando aquí por parte del señor Senador Sarthou alude a seguridad social y no a seguro social, de acuerdo al informe de la Organización Internacional del Trabajo.

SEÑOR SARTHOU.- Yo no modifiqué en absoluto mi interpretación del artículo 67 de la Constitución, sino que simplemente he sostenido lo que venía diciendo en el sentido de que la prueba de servicio y el régimen de aportación son cosas distintas. Yo que he estado el interesado con respecto al seguro [illegible]

mar

problema, porque amplítica la seguridad social a todos los ciudadanos y la totalidad de los riesgos. El seguro social, por su parte, encara el riesgo concreto y, además, establece los demás aspectos. Lo que digo es que si se trata de seguro social, existe obligatoriedad de brindar atención si la persona cumple con la prestación de servicios que genera el derecho, por estar integrado a la actividad cubierta por aquél. Lo demás es un problema de responsabilidades económicas; no he modificado lo que dije. Genera un derecho porque es esencial, de los fundamentales de la persona y lo hace mediante la prestación de servicios. Después operan las responsabilidades del seguro social, donde el Estado es el que tiene que cobrar los aportes, sin que sea el beneficiario quien se preocupe. No hay diferencia entre la posición del beneficiario de la seguridad social con el del seguro social. La seguridad social fue una ampliación que abarcó la totalidad de los riesgos y se refirió a la universalidad de las personas. Pero aquí estamos hablando de un seguro social y yo me he manejado en el marco de las características del seguro social y no de la seguridad social. Declaro que en este tema sigo la línea de la Cátedra de Ferrari —quien escribió el libro "Principios de la Seguridad Social"— y reitero que confío en que podamos volver sobre esta discusión en su momento. La seguridad social ha sido un avance en la generalidad de riesgos y en la totalidad de las personas. En lo demás, la seguridad social y el seguro social funcionan de igual manera.

SEÑOR BATLLE.- Deseo consultar a la Mesa cuál es el régimen horario de trabajo que se ha estipulado para el día de hoy.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se ha acordado, señor Senador, que la [illegible] y seguir el trabajo a las [illegible]

mar

está relacionado con la exposición que se realizó en la tarde de ayer en relación al Título IV, que incluye los artículos que van del 43 al 59. En aquél hacíamos referencia al alcance del régimen de ahorro y a las prestaciones que concede y ahora lo vamos a complementar explicitando la actuación y el desarrollo de la actividad de algunas instituciones ya mencionadas.

Este Título VIII consta de 10 Capítulos y de 53 artículos. En los mismos se reglamenta la constitución y el funcionamiento, en forma fundamental, de las administradoras de fondos previsionales. Asimismo, se ofrece una serie de pautas y relaciona a las empresas aseguradoras. En la parte relativa al control también se hará una referencia al Banco Central del Uruguay, que será el organismo que tendrá la superintendencia de este régimen de ahorro.

El Capítulo 1º, que se refiere a las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, trata sobre la puesta en marcha y el funcionamiento de las administradoras, es decir qué tipo de entidades serán las receptoras de los ahorros, cuál será su objeto, qué denominación tendrán, cuál va a ser el capital mínimo, cómo van a recibir la retribución por sus servicios que definiremos como comisiones, etcétera.

El artículo 91, en el comienzo de la redacción, refiere a las entidades receptoras de los ahorros y define cuáles van a ser las mismas, detallándose en cuatro incisos separados.

En el inciso primero se aclara que los aportes destinados al régimen de jubilación por ahorro individual serán administrados por personas jurídicas de derecho privado, organizadas mediante la modalidad de sociedades anónimas, [illegible]

vocablo "formar", porque se trata de que estas instituciones u organismos públicos o privados pueden ser propietarios, pero no realizar la tarea en forma personal.

Concretamente, en el segundo inciso, se hace referencia al Banco de Previsión Social, al Banco de Seguros del Estado, al Banco de la República y al Banco Hipotecario del Uruguay, organismos que, según se dice, actuando conjuntamente o separadamente podrán formar administradoras, de las cuales serán propietarios.

En el inciso tercero se extiende este ámbito a la esfera privada y se establece que también podrán formar administradoras instituciones sin fines de lucro, como por ejemplo las asociaciones profesionales de trabajadores o empleados, las cooperativas, las asociaciones civiles, las asociaciones de profesionales y cualquier otra persona de derecho público no estatal que tenga por objeto principal atender a la seguridad social.

En el inciso cuarto se autoriza a las instituciones de intermediación financiera privadas —las públicas están mencionadas expresamente en el inciso segundo— a formar administradoras de las que se habla en el inciso primero de este artículo 91.

SEÑOR BATLLE.- Puesto que en el inciso segundo del artículo 91 se hace referencia al derecho que tienen el Banco de Previsión Social, el Banco de la República, el Banco Hipotecario del Uruguay y el Banco de Seguros del Estado a formar administradoras que se van a regir por el derecho privado, pregunto si esto supone una modificación a la Carta Orgánica [illegible]

mar

doras. Más adelante —creo que es en el artículo 178— se establecen disposiciones específicas que autorizan a estos institutos a realizar la operativa a la que se hace referencia en este Título.

SEÑOR COURIEL.- Creo recordar que al referirse al inciso segundo el contador Vieytes puso énfasis en que podrán formar administradoras, pero no hacerlo personalmente. Confieso que no entiendo demasiado qué quiere decir esto.

SEÑOR VIEYTES.- Quiere decir que no podrán formar administradoras y explotarlas directamente, como un giro incluido dentro de la actividad habitual de estos Bancos. Podrán formar administradoras con carácter de sociedades anónimas, de las cuales serán propietarios.

En síntesis, se trata de que siempre va a ser una persona jurídica distinta a la de estos Bancos oficiales a los que se autoriza expresamente a formar administradoras.

SEÑOR DAVRIEUX.- Aclaro —porque me parece que el señor Senador Couriel pensaba que la explicación no era suficiente— que la idea es que el Banco de la República, el Banco Hipotecario del Uruguay, etcétera, no sean en forma directa las administradoras. No es, por ejemplo, el Banco de la República el instituto que administra ahorros, sino que crea una administradora de su propiedad para luego operar. Obviamente, lo mismo sucede con los restantes organismos aquí mencionados.

SEÑOR COURIEL.- ¿Están dirigidas por el mismo Directorio?

[illegible]

mar

República, aunque al frente de ella estén otras personas. Pregunto, entonces, si es o no así.

SEÑOR DAVRIEUX.- Por supuesto que la responsabilidad última la tiene el Directorio del Banco de la República; pero los Directores de la administradora no tienen porqué ser los integrantes de aquel. Puede tratarse de personas que lo representan.

SEÑOR SARTHOU.- Había entendido que lo que iba a hacer el Banco de la República, el Banco de Previsión Social, el Banco Hipotecario del Uruguay o el Banco de Seguros del Estado era tener en sus cajas el capital accionario de la sociedad anónima. Aquí no se ha determinado una expresa responsabilidad institucional de cualquiera de estos organismos, sino que simplemente se dice que pueden crear sociedades anónimas. ¿Qué va a ocurrir? Que van a crear la sociedad anónima y tendrán la titularidad del capital accionario.

Repito que aquí no hay ninguna norma que establezca responsabilidad específica de estos Entes Autónomos en lo que hace a la gestión de las administradoras; las responsabilidades sólo estarán referidas al hecho de tener la titularidad del capital accionario y, en función de éste, tomarán las decisiones en el seno de la sociedad anónima.

Me parecía que ésta era la base del texto.

SEÑOR COURIEL.- En el inciso cuarto se explicita que las instituciones de intermediación financiera quedan habilitadas a formar administradoras. Pregunto si esto es así porque hoy los bancos no tienen participación o les está vedado llevarlas adelante.

[illegible]

Por otro [illegible]

mar

autoriza al Banco de Previsión Social a crear una entidad administradora.

SEÑOR VIEYTES.- En el artículo 92 se dice que las administradoras de Fondos de Ahorro Previsional serán autorizadas a funcionar por resolución del Poder Ejecutivo, debiéndose contar con previa opinión del Banco Central del Uruguay.

El artículo 93 habla de los requisitos para iniciar actividades. Se trata de una norma largamente debatida en el seno de la Comisión Redactora.

Como se habrá podido observar, aquí se establece que las administradoras autorizadas a funcionar podrán comenzar a realizar publicidad y a captar afiliados, de acuerdo a las previsiones de esta ley. A continuación se dice: "Una de dichas administradoras deberá, obligatoriamente, constituirse por el Banco de Previsión Social, sola o conjuntamente con otra u otras de las entidades mencionadas en el inciso segundo del artículo 91." Luego de discutir si esta norma era necesaria, se estableció que sí ya que era importante que ninguna institución administradora que se formara —tanto como propiedad conjunta o separada de algún Banco oficial— tuviera ningún tipo de privilegio respecto a las organizaciones totalmente privadas que pudieran surgir. Entonces, se entendió que el momento de exigir ese requisito sería aquél en el que se comenzara a realizar publicidad y a captar afiliados. Esto significa que la autorización para operar de acuerdo a esta ley, se puede otorgar inicialmente en forma libre y por parte del Poder Ejecutivo pero no podrá realizar publicidad ni captar afiliados ninguna institución administradora [illegible]

[illegible]

max

antes que cualquier administradora de fondos privados pueda hacer publicidad o captar afiliados, deberá existir una institución pública que también lo haga, habrá que invertir el orden de los términos de esta norma. De otra forma, podrán suscitarse confusiones.

SEÑOR VIEYTES.- El artículo 94 se refiere al objeto social de las administradoras y establece que deben tener esta finalidad con carácter exclusivo, es decir, no podrán dedicarse a otra actividad que no sea la de captar fondos de los afiliados comprendidos en este proyecto de ley. Además, se establece que la contabilidad que lleve cada administradora de su patrimonio social, debe estar completamente separada de la del Fondo de Ahorro Previsional que definiremos más adelante.

SEÑOR HEBER.- Señor Presidente: pido disculpas al contador Vieytes por referirme al artículo anterior, pero me quedaron ciertas dudas. Pensando en lo que puede suceder en el futuro con respecto a esta ventaja que se quiere dar al Banco de Previsión Social —que puede ser compartible— me gustaría saber qué pasaría si esta institución o cualquier otro Banco del Estado no encuentra, o se demora cierto tiempo, en designar una administradora. En ese caso, se evitaría que surgiera cualquier otra administradora de carácter privado. En definitiva, tengo el temor de que este beneficio que se quiere dar al Banco de Previsión Social, pueda ser utilizado en contra del sistema. A mi juicio, se debería establecer un plazo para el Banco de Previsión Social —o a otros Bancos del Estado— a efectos de que, efectivamente, nombren una [illegible] al tiempo en que no se [illegible]
[illegible]
[illegible]
lograrlo.

[illegible]

Por otra parte, puedo afirmar que existe ánimo político para que esta institución que debe crear el Banco de Previsión Social —ya sea en forma exclusiva o compartida con otra institución pública bancaria— se materialice en los hechos.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Me gustaría saber si la Corporación Nacional para el Desarrollo estaría autorizada a conformar sociedades de este tipo ya que si existe esta duda sería mejor aclararlo en forma expresa.

SEÑOR GUARIGLIA.- De acuerdo a la redacción de este proyecto de ley, la respuesta sería negativa. La Corporación Nacional para el Desarrollo constituye una persona jurídica de Derecho Público no estatal que no está comprendida dentro de las especialidades a que hace referencia el artículo 91 cuando dice: "cualquier otra persona de derecho público no estatal que tenga por objeto principal atender a la seguridad social, podrán formar administradoras." En consecuencia, dentro del marco de aplicación del proyecto de ley, la naturaleza jurídica está definida, por la especialidad, ya que debe tratarse de instituciones que tengan por objeto el cumplimiento de tareas referentes a la seguridad social, con lo que entendemos que el organismo mencionado no estaría comprendido.

SEÑOR BATLLE.- Creo que el planteamiento del señor Legislador Heber es de recibo ya que manifestó claramente que si no existiera la voluntad política —que hoy tenemos pero que mañana puede no estar— todo el sistema quedaría pendiente de esta resolución. Por lo tanto, a efectos de seguir trabajando sobre este punto más adelante, sugiero que no solamente habría que cambiar el orden de los términos de redacción del artículo, sino crear una especie de obligación en un plazo determinado [illegible] que el Banco de Previsión Social —al [illegible] de fechas. [illegible]

mar

privada.

SEÑOR COURIEL.- El señor Legislador agregó el término "privada".

SEÑOR BATLLE.- Lo hice, precisamente, porque el artículo 80 se refiere al derecho privado.

SEÑOR BARANDIARAN.- Me gustaría saber si se ha realizado algún tipo de estimación del monto de los fondos que, en forma global, se manejarían por este sistema.

SEÑOR DAVRIEUX.- Se han realizado distintas estimaciones porque el sistema no es taxativo en el sentido de volcar los aportes. Sólo se establece la obligación de ahorrar para quienes, teniendo menos de cuarenta años de edad registrada en vigencia de la ley y percibiendo ingresos superiores a $ 5.000, a precio mayo de 1995,son los que deberán integrar este sistema. Esa estimación totaliza una cifra anual del orden de los U$S 35:000.000 inicialmente. La misma se acrecienta hasta aproximadamente U$S 100:000.000 al cubrir cada vez a más personas que tienen una edad más avanzada a la vez que se incorporan nuevos usuarios al sistema.

Además, si la totalidad de las personas menores de cuarenta años que ganan menos de $ 5.000 optaran por destinar la mitad de sus aportes al ahorro y las mayores de esa edad que perciben más de $ 5.000 también lo hicieran, la cifra inicial sería bastante más importante, ya que se comenzaría con un monto de U$S 120:000.000, llegándose aproximadamente a los U$S 200:000.000 luego de veinte años de existencia del sistema.

mar

a implicar una reflexión, sobre todo, cuando se trate el Capítulo de Liquidaciones y su relación con la esfera estatal.

Por lo tanto, damos por finalizada la sesión matinal y, tal como hemos establecido, pasamos a cuarto intermedio hasta la hora 15 para continúar con el tratamiento del proyecto de ley y fijar el horario de trabajo para la próxima semana.

(Así se hace a la hora 13 y 2 minutos)

mar

SEÑOR PRESIDENTE.- Se levanta el cuarto intermedio, por lo que la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social integrada con la de Hacienda de la Cámara de Senadores y la respectiva de la Cámara de Representantes, da comienzo a la jornada de la tarde que continuará hasta la hora 18 y 30 minutos.

(Es la hora 15 y 19 minutos)

Continúa en consideración el artículo 94.

SEÑOR MORELLI.- Quisiera formular una consulta sobre el artículo 94 a los proponentes del proyecto de ley. Se trata de un problema de redacción, puesto que las expresiones "propia" y "completamente" son redundantes y creo que sería correcto eliminarlas. Por otra parte, teniendo en cuenta que las administradoras de previsión social van a tener como único fin administrar el Fondo, no encuentro motivos para que se les exija contabilidades separadas de éste. De todas formas, insisto en que las palabras "propia" y "completamente" son redundantes.

SEÑOR BERGSTEIN.- Señor Presidente: quiero hacer una pregunta relativa al artículo 94. Comprendo la finalidad que anima a esta disposición, que puede ser plausible, pero por la forma en que está redactada, las administradoras tendrán como objeto exclusivo la administración de un único fondo de ahorro previsional. Se supone que éstas lo van a hacer trabajar para que dé rentabilidad e, incluso, permita obtener un lucro a quienes administran este Fondo. Entonces, si se redacta el proyecto diciendo que sólo pueden administrar el Fondo, esto requiere una explicitación mayor en el sentido de que le van a poder dar un amplio destino que [illegible] asegurar la rentabilidad, que es la razón de ser de [illegible]

sr.

que es la propia.

SEÑOR VIEYTES.- Puede ser, pero no me parece incorrecta la expresión.

En cuanto a la segunda consulta que refiere a la contabilidad separada, de acuerdo con el mecanismo de esta ley, las administradoras van a tener un patrimonio propio, con un capital mínimo, etcétera, que va a poder ir incrementándose a medida que se desarrolle la labor empresarial. Incluso, ese capital propio podrá ser utilizado en alguna forma para que dé rentabilidad, por ejemplo, colocándolo en inversiones públicas o privadas. Es decir que se pretende que la administradora pueda manejar ese capital propio en forma separada del de los ahorristas, y esto es fundamental si se desea cierta cristalinidad. Por este motivo pienso que deben existir dos contabilidades separadas: una para el patrimonio social perteneciente a la administradora y otra del Fondo Previsional que pertenece a los ahorristas del sistema.

SEÑOR MORELLI.- El contador Vieytes me da la razón en el sentido de que las contabilidades deben ser separadas pero no tienen por qué serlo completamente. Por eso digo que la expresión "completamente" está de más.

SEÑOR VIEYTES.- En el artículo 95, cuyo título es "Denominación", se intenta despersonalizar los nombres que pueda asumir una administradora, ya se trate de personas físicas, jurídicas o de un "slogan", buscando que los nombres que se utilicen sean neutros. Ese es el fin del artículo 95.

El artículo 96 se refiere al "Capital mínimo", donde se optó por fijar en el proyecto un capital mínimo que equivale a [illegible] unidades [illegible] que [illegible]

sr.

se busca que desde el momento de la autorización por parte del Poder Ejecutivo, esté constituido e integrado un capital en su totalidad.

SEÑOR BERGNSTEIN.- Quisiera saber si esta exigencia de capital mínimo no rige para la administradora que va a crear el Banco de Previsión Social. En el artículo 80 se expresa que no se van a utilizar fondos del Ente. Entonces, ¿cómo se compagina esa prohibición con el capital de arranque? Concretamente, el artículo 80 dice: "con independencia del patrimonio del ente y en régimen de derecho privado..." Me gustaría saber de dónde va a sacar el dinero el Banco de Previsión Social para integrar el capital mínimo inicial.

SEÑOR DAVRIEUX.- En realidad, el artículo 80 no se refiere a que no pueda contribuir a crear la Sociedad, sino que dice que el patrimonio que se haga es independiente del otro. Habrá que utilizar los fondos propios para crear la entidad, pero una vez constituida, el patrimonio de Banco es uno y el de la entidad, otro. No dice que no podrá utilizar fondos propios, sino que el patrimonio del Ente es independiente del Banco de Previsión Social, porque será una Sociedad Anónima.

Aprovecho para hacer una aclaración sobre la expresión "único objeto exclusivo". Las administradoras tendrán un capital o un patrimonio propio y administrarán el patrimonio del fondo de ahorro. Cuando se dice "objeto exclusivo" se refiere a que no tendrá otras actividades tales como recibir depósitos del público en forma independiente, etcétera. De hecho, con su patrimonio propio pueden hacer inversiones de la misma manera, pero independientemente del Fondo de Ahorro Previsional. Este es un tema jurídico, por lo cual no sé si al establecer que tiene como objeto exclusivo administrar el [illegible] la posibilidad de manejar su propio patrimonio; [illegible]

Sr.

SEÑOR DAVRIEUX.- Este comentario se refiere a cómo se administran los fondos, situación prevista en un capítulo posterior. Sería conveniente tratar el tema planteado por el señor Senador Bergnstein cuando lleguemos al Capítulo del Fondo Provisional y su administración.

SEÑOR VIEYTES.- En el inciso segundo del artículo 96, al que nos acabamos de referir, se dice que cuando el capital inicial superior, prometido de la administradora, exceda las 60.000 Unidades Reajustables previstas como capital mínimo, éste se tendrá que integrar dentro de los dos años contados, a partir de la fecha de resolución que autorice la existencia de esta sociedad. Esto se estableció, en forma expresa, a los efectos de evitar que se ofrezca una responsabilidad patrimonial muy superior que en los hechos no se concrete por la vía de la integración. Es decir que toda empresa que se forme como administradora y prometa un capital muy superior, tendrá que integrarlo, en forma ineludible, en un plazo de dos años.

En el inciso tercero, se hace referencia al patrimonio mínimo en el caso de que la empresa ya esté actuando en plaza. En este caso, se dice que cuando la administradora haya iniciado la formación del Fondo de Ahorro Previsional, el patrimonio mínimo, excluida la reserva especial --más adelante detallaremos a qué se refiere-- no podrá ser menor al importe mencionado en el inciso primero --es decir a las 60.000 Unidades Reajustables-- o al 2% del valor del mencionado Fondo. El Fondo Previsional es el conjunto de aportes recibidos por la administradora de la masa de afiliados cotizantes. La obligación para la administradora estará dada por el importe mayor de los anteriormente mencionados.

En el inciso final se hace referencia a los casos en [illegible], por cualquier causa, el patrimonio se vieza reducido con [illegible]

sr.

Los artículos 97, 98 y 99 hacen mención a la publicidad y a las informaciones que deben brindarse al público y al afiliado. En el primero de ellos se establece que la publicidad debe ser veraz y no inducir a equívocos o confusiones. De la misma forma, en el artículo 98 se dice que una vez iniciada la actuación de la administradora, la información al público deberá constar en sus propias oficinas. Dicha información tendrá que tener en cuenta una serie de recaudos importantes --detallados en cinco numerales-- tales como los antecedentes, la nómina de los Directores, los datos del último Balance y Estado de Resultados, el valor del Fondo de Ahorro Previsional, etcétera.

SEÑOR MORELLI.- Tengo alguna dificultad para entender el mecanismo que se prevé en el inciso cuarto del artículo 96, que es el caso en que se redujera el patrimonio, que considero debe ser la diferencia entre activo y pasivo de la administradora. En esa circunstancia se prevé que el patrimonio debe ser reintegrado totalmente. Al respecto, me gustaría que se explicitara un poco el significado del término "reintegrado" porque entiendo que para ser coherente con lo que expresa el artículo 1º, debería querer decir que tendría que hacerse una suscripción y una integración de acciones. No alcanzaría, por ejemplo, con tomar dinero prestado porque en ese caso no se modifica el patrimonio. O sea que "reintegrado" debe referirse a que el patrimonio tendrá que ser resuscrito, hacerse una nueva emisión o ampliación del capital integrado.

SEÑOR DAVRIEUX.- Si se me permite, quiero aclarar que existe una pequeña diferencia entre una administradora que está comenzando a funcionar y otra que ya está funcionando. Para comenzar sus actividades una administradora, debe tener un capital mínimo de 60.000 Unidades Reajustables, lo que representa aproximadamente [illegible] 1.000.000. [illegible] comienza a recibir los ahorros y a [illegible] lo que aquel fondo va [illegible]. Si [illegible] los [illegible] que al [illegible] que [illegible] también [illegible] fondo, [illegible] o por [illegible]

gr.

reserva especial. Si en este funcionamiento se hace una mala colocación de títulos y el valor de su activo disminuye porque el rendimiento ha sido negativo, puede ocurrir que el capital quede por debajo de U$S 1:000.000 o del 2%. Tal vez el verbo "reintegrar" no sea el más feliz, pero lo que se quiere decir es que el capital tiene que volver a ser, por lo menos, igual a la mayor de las dos cifras. Esto puede hacerse por medio de un capital externo o por obtener utilidades en el transcurso de los tres meses, que se han capitalizado, de tal manera que el patrimonio vuelva a ser igual, por lo menos, al 2% o a U$S 1:000.000, según cuál sea mayor. O sea que no es necesario suscribir e integrar más, ya que puede haber una capitalización de utilidades o cualquier procedimiento que aumente el patrimonio.

SEÑOR VIEYTES.- Pasamos al artículo 99, que refiere a la información al afiliado. Aquí se prevén algunos mecanismos distintos según el tipo de afiliado.

En el inciso primero se establece que a cada afiliado se le remitirá, como mínimo cada seis meses, la información que se detalla en los numerales 1 a 6.

En el inciso segundo se expresa que esta comunicación podrá librarse, como mínimo una vez al año, a los afiliados que no registren movimientos por aportes en su cuenta durante el último período que deba ser informado. En el primero de los casos nos referíamos al afiliado que está depositando puntualmente, a quien se le debe remitir la información por lo menos cada seis meses; y en el segundo alude a los afiliados que no tienen movimientos durante el último período, quienes deben disponer de la información una vez al año, como mínimo. Eso no implica que en este último caso la administradora no pueda remitir esa información cada seis meses, de la misma forma que lo va a hacer con el resto de los afiliados, [illegible].

Finalmente, [illegible] el afiliado [illegible] a la [illegible]

sr.

existen tres posibilidades distintas.

En el artículo 100, que es complementario de uno anterior, se determina en forma específica y completamente independiente --ya que está en una disposición distinta-- la contabilidad separada. En ese sentido, la administradora deberá llevar por su patrimonio una contabilidad totalmente independiente de la que lleve por las cuentas personales de ahorro de esa empresa. Incluso se establece, en el segundo inciso, que el Banco Central, a estos efectos, diseñará los planes de cuentas y la manera de realizar las escrituraciones contables.

Los artículos 101, 102 y 103 hablan de las comisiones que percibe la administradora: cómo se cobrarán, cómo se bonificarán, etcétera. Se establece que las mismas son la única retribución que cobrarán las administradoras por parte de los afiliados, no existiendo otra posibilidad de cobro para esas empresas que surja de éstos.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Confieso que tengo enormes reparos con la profusión de normas legislativas en esta materia, pero no deseo discutir sobre esto.

En particular, con respecto a las remuneraciones de las empresas administradoras de los Fondos de Pensión, veo que toda la economía del proyecto, en especial en estos tres artículos e incluso ratificada en uno posterior --creo que el 113-- consiste en que su única fuente de ingresos es la comisión sobre aportes. Si no me equivoco, ese no es el régimen normal de este tipo de instituciones en el resto del mundo. [illegible] ya que lo único que les interesa es la comisión que cobran. No sé si este ha sido un tema que el Poder Ejecutivo tomó en cuenta a la hora de elaborar el proyecto de ley.

SE.

SEÑOR DAVRIEUX.- En primer lugar, según la información internacional de que disponemos, la práctica más habitual es que se trabaja en base a comisiones sobre ingresos corrientes. El tema del interés de la administradora en lograr una mayor rentabilidad o un mejor éxito en la administración del fondo que lo haga más atractivo, está planteado en esta iniciativa al igual de los que rigen en países vecinos, sobre la base de una comparación entre la rentabilidad del fondo que administra cada una de las empresas con el promedio del mercado. Entonces, una empresa que no se preocupe por la administración de sus fondos y tenga una rentabilidad por debajo del promedio del mercado en determinado orden de magnitud, deberá cubrir la diferencia porque está obteniendo una cantidad menor del promedio a través de una reserva especial que está obligada a mantener. Además, en la medida en que lo use y quede por debajo de determinado porcentaje, deberá reintegrarlo a la administradora.

Entonces, la idea que encontramos en la legislación comparada, se basa en ese componente. En realidad, la administradora tiene otros recursos que provienen de la inversión de su capital o patrimonio propios, pero con respecto al fondo de ahorro previsional hemos encontrado que es más habitual una relación de comisiones que de participación en la rentabilidad. Eso no quiere decir que conozcamos toda la experiencia que existe en esa materia.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- He sido uno de los que más ha marcado que la finalidad de esta reunión no es la de polemizar, por lo tanto, no voy a hacerlo.

Simplemente, señalo la preocupación de que este mecanis- [illegible]

[illegible] que no quiero discutir el tema sino, solamente,

SX.

dejar planteada mi preocupación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Es la preocupación de varios señores Senadores.

SEÑOR VIEYTES.- El artículo 101 establece que la única retribución que pueden percibir las administradoras de sus afiliados es por concepto de comisión.

El artículo 102 especifica sobre qué valores se aplicarán esas comisiones y, más precisamente, en el numeral 1. establece que: "Sólo podrán estar sujetos al cobro de comisiones: la acreditación de los aportes obligatorios y la acreditación de los depósitos voluntarios o convenidos". Es decir que lo único que amerita la fijación de una comisión es la acreditación de los importes que se hagan en la cuenta personal de cada afiliado, ya sea por aportes obligatorios u opcionales. A modo de ejemplo, el saldo de la cuenta de ahorro a determinada fecha nunca ameritará el pago de comisiones; es imposible que se pague. Lo mismo sucede con el traspaso que pueda realizar el afiliado de una administradora a otra, que no generará ninguna percepción por concepto de comisiones. Entonces, la única posibilidad es la que fija la ley: la acreditación de aportes obligatorios o facultativos que realice la administradora en la cuenta personal de cada afiliado.

En el numeral 2. de ese artículo se dice que esas comisiones se pueden fijar estableciendo una suma fija por operación, un porcentaje del aporte o una combinación de ambos extremos.

[illegible]

[illegible] la única discriminación posible es por la antigüedad en su cuenta personal dentro de la administradora y, en ese caso,

[illegible]

deberá cubrir a todos los afiliados que se encuentren en la misma situación.

Terminando este capítulo inicial del funcionamiento de las administradoras, el artículo 104 se refiere a las inhabilitaciones para los cargos gerenciales como ser los de directores, administradores, gerentes y síndicos. En estos casos, se aplicarán las inhabilitaciones que establece el decreto-ley Nº 15.322 en la redacción dada por la Ley Nº 16.327 que son las leyes que regulan la intermediación financiera bancaria. Se trata de las mismas normas que rigen para los bancos privados que serán aplicables para las administradoras.

El capítulo II se refiere a la afiliación y comienza con el artículo 105 que establece el principio de libertad de acción del afiliado para elegir una administradora. Esa opción se realizará directamente ante la administradora, la que deberá hacer llegar al Banco de Previsión Social una copia de la misma. Evidentemente, este trámite administrativo es necesario porque cuando el Banco de Previsión Social reciba los aportes globales, podrá desviar la parte que corresponde al ahorro a la administradora que corresponda.

El tercer inciso de este artículo dice expresamente que: "La libertad de elección de administradora no podrá ser afectada por ningún mecanismo ni acuerdo, quedando prohibido condicionar el otorgamiento de beneficios o premios, a la afiliación o cambio del trabajador a una determinada administradora". Esto se establece a efectos de evitar una competencia desleal.

[illegible]

[illegible] a la obligación de incorporación de afiliados, sentando una regla fundamental en el

[illegible]

sentido de que las administradoras no podrán discriminar el ingreso de afiliados. Todo afiliado que opte por una administradora tendrá que ser recibido por la misma sin tener en cuenta, por ejemplo, el posible ahorro que pueda generar mensualmente. De lo contrario, podría ocurrir que una administradora reclutara aquellos afiliados que tienen altos ahorros y descartara a los que pueden lograr pequeñas sumas. De esta forma, no hay discriminación posible, ya que el afiliado opta por una administradora y esta debe aceptarlo.

El artículo 107 se refiere a la asignación de administradora en aquellos casos en que el afiliado, luego de vencido el plazo de opción, no hubiera registrado la misma y se hubiera desentendido del tema. En esa situación, la adjudicación será realizada por el propio Banco de Previsión Social en forma proporcional a los afiliados incluidos en cada una de ellas a la fecha de incorporación o al mes anterior al mismo. A modo de ejemplo, supongamos que existen dos administradoras, A y B, con 1.000 y 2.000 afiliados respectivamente y hay 15 afiliados que no se registraron; entonces, en la primera se van a adjudicar 5 y, en la segunda se adjudicarán los otros 10 afiliados. Es decir, reitero, que se hará en forma proporcional con respecto al total que tenga cada una. Por supuesto que eso lo va a asignar el Banco de Previsión Social, a través de un sistema de sorteo o algún procedimiento similar, ya que en la norma no se hace ninguna referencia específica, sino que tendrá que determinarlo la reglamentación correspondiente.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Naturalmente, no se trata de uno de los puntos esenciales del proyecto de ley, pero me asalta la curiosidad de saber cuál es el razonamiento que inspiró este mecanismo. A mi juicio, no representa un principio de [illegible]. Me pregunto por qué se instrumentó lo [illegible]

[illegible]

[illegible] no encontramos ningún que [illegible]

sr.

nuestro juicio, el mejor es el que se incluyó en el proyecto de ley, es decir, que el propio Banco de Previsión Social reciba los aportes para que, en base a las afiliaciones del mes anterior, éste realice la distribución proporcional.

SEÑOR DAVRIEUX.- Cabe aclarar que este tema está planteado para el caso de aquellos afiliados que inicialmente, aunque estén incluidos obligatoriamente en el sistema --es decir, aquellos que ganen más de $5.000 y tengan menos de 40 años de edad-- no elijan ninguna administradora. Por lo tanto, el tema a resolver es a qué administradora se envía ese afiliado o a cuál se le acreditan los recursos que en su momento serán ahorros y no aportes.

Las soluciones que se pueden plantear y que existen no se consideraron satisfactorias en el análisis que se realizó. Una de ellas consistía en que se derivara todo a la administradora más grande; otra proponía que se aplicara todo a la más grande de las públicas; también tuvimos en cuenta la solución argentina que asigna la administradora a la que están afiliados la mayor cantidad o la mayoría relativa de los trabajadores de la empresa.

Quería mencionar esas alternativas y decir por qué se dejaron de lado.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Si me permite, quiero indicar lo siguiente. Se me ocurre que una manera adicional de entusiasmar a las administradoras para arrojar un mejor resultado, sería adjudicar por sorteo entre las tres que tuvieran la mejor "performance" en los tres o seis meses anteriores. Asimismo, ello permitiría poner a la gente no en cualquier lado sino en la que sabe [illegible] mejor.

[illegible]

mayor parte por una empresa, siendo que el trabajador se

[illegible]

desempeñaba en más de una. Es el caso de la solución argentina y se encontró que no era lo habitual.

La propuesta del señor Senador Posadas Montero decididamente no fue analizada, pero podría ser discutible sobre esa base que se plantea de las tres o más que tuvieron mayor rendimiento en los últimos cuatro o seis meses. En ese sentido, los números eran arbitrarios, pero el criterio tiene un sentido que sería el de incentivarlas a obtener una mayor rentabilidad y, de ese modo, atraer a más afiliados. De hecho, se piensa que eso va a funcionar por el mercado y no por la asignación del Banco de Previsión Social. Digo esto porque la afiliación de quienes no lo hayan hecho previamente, es inicial. De esta manera la persona va a recibir una notificación de que tiene depósitos, por ejemplo, en el Banco de Previsión Social, es alguien que sospecha del Estado y entonces resuelve que ellos no se vuelquen allí sino en otro lado. De acuerdo con lo que establecen los artículos 98 y 99, todo afiliado va a saber dónde está la rentabilidad del mercado, de la propia administradora y podrá tomar la decisión por él mismo, sin que lo tenga que resolver el Banco de Previsión Social.

Cabe aclarar que no se trata de una afiliación definitiva, sino que permite tomar una decisión, ya que uno de los problemas que a veces han tenido los regímenes es que, como no están en orden los sistemas de computación ni se han realizado las afiliaciones, quedan muchos recursos sin destinar a los fondos de ahorro previsional por lo que, en definitiva, termina financiando el Gobierno.

SEÑOR BATLLE.- Me da la impresión de que el tema relativo al [illegible] que [illegible] afiliaciones [illegible]

Inclusive, en conversaciones que he mantenido con gerentes del Banco de Seguros del Estado, me he enterado de que están espiritual y psicológicamente preparados para lanzarse a ese mercado, una vez que el proyecto de ley sea aprobado. Sin embargo, me parece que sería mucho más pertinente con respecto al tema de fondo, el planteo hecho por el señor Senador Posadas Montero, en el sentido de remitir únicamente la utilidad de las empresas a las comisiones que estamos constituyendo a través de este proyecto de ley. A mi juicio, es un aspecto que realmente va a debilitar el sistema que estamos instituyendo. Sobre ese punto, creo que deberíamos reflexionar más detenidamente, ya que considero que el Estado es neutral en el momento de tomar una decisión sobre el destino de los fondos de los particulares. Sí me parece importante el otro planteamiento y deberíamos analizarlo para ver de qué manera podemos intervenir a fin de crear un estímulo, una competencia entre las distintas administradoras, sobre todo teniendo en cuenta cuáles son las disposiciones que le siguen a ésta en relación a dónde se pueden invertir los recursos. Precisamente, de ello surgirá la diferencia de las rentabilidades.

Reitero que sobre ese tema deberíamos profundizar un poco más, incluso para tener en cuenta también que esos estímulos no lleven a inversiones que, aun dentro de los márgenes establecidos por el artículo referente a este asunto, sean de alto riesgo. Personalmente, pienso que este aspecto está resuelto de una manera muy simple, indicando determinado número de comisiones porque este es un mercado muy chico y puede resultar una solución un tanto opaca.

SEÑOR MORELLI.- Evidentemente, estamos hablando de los pasos iniciales del afiliado cuando se incorpora al sistema de ahorro. En este sentido, los artículos [illegible] apuntan a [illegible]

[illegible] Senadores.

sr.

SEÑOR MORELLI.- Sin embargo, eso parecería contradecirse con lo que establece el artículo 91 que, luego de referirse a las entidades que pueden ser administradoras de fondos y a los Bancos oficiales, dispone que, asimismo, las asociaciones profesionales de trabajadores, empleadores, etcétera, también pueden constituir administradoras con la autorización correspondiente. Supongamos que el Sindicato Médico del Uruguay resolviera constituir una administradora de fondos. ¿Quiere decir que, sin ser médico, tendría derecho a afiliarme y ellos tendrían la obligación de aceptarme como ahorrista? Quisiera saber si esto no es contradictorio.

SEÑOR VIEYTES.- Si una empresa cualquiera, como decía el señor Legislador Morelli, forma una administradora, debe hacerlo como sociedad anónima y está obligada, según este proyecto de ley, a no hacer discriminación alguna. Por lo tanto, cualquier persona que no pertenezca al Sindicato Médico del Uruguay puede ser absorbida. Como es obvio, ello tendrá que hacerse obligatoriamente cuando un afiliado lo reclame.

El artículo 108 hace referencia al derecho de traspaso a otra administradora y el artículo 109 establece las condiciones para dicho traspaso. El artículo 108 dice que el afiliado podrá traspasarse, siempre que lo crea conveniente, de una administradora a otra creada de acuerdo con este proyecto de ley. A los efectos operativos, se señala que el cambio tendrá efecto a partir del segundo mes siguiente al de la solicitud, teniendo en cuenta justamente que esos movimientos necesitan cierto lapso para que se produzca el cese y el traspaso de los fondos acumulados de una administradora a la otra.

[illegible] Título. En algún momento, quizás sea difícil explicarlo con [illegible]

términos accesibles a todos los aquí presentes. Solicitamos que nos pidan la aclaración pertinente y trataremos de brindársela.

El artículo 110 intenta legislar sobre la naturaleza del Fondo de Ahorro Previsional. Se establece claramente --como se mencionó antes-- que es un patrimonio independiente y distinto del patrimonio de la administradora. Tendrá dos partes: el pasivo, que estará representado por las cuentas personales de los ahorristas de la administradora, y el activo, que estará constituido por las disponibilidades transitorias y las inversiones realizadas.

Las disponibilidades transitorias son los fondos que se recaudan en un mes y se colocan en alguna institución bancaria hasta que llega el momento de la inversión efectiva en Títulos, Bonos o Valores, expresamente determinados en un artículo posterior del proyecto de ley.

Las inversiones --como señalé anteriormente-- son los Títulos que se encuentran depositados en instituciones bancarias y representan, justamente, las inversiones del Fondo de Ahorro Previsional.

En el inciso segundo del artículo 110 se establece que la propiedad del Fondo de Ahorro Previsional será de los afiliados al mismo. Se vuelve a aclarar --tal vez sea un poco redundante-- que es un patrimonio que no pertenece a la administradora y es administrado exclusivamente por ella.

En el artículo 111 se vuelve a hablar de la naturaleza del patrimonio de los ahorristas. Expresamente, se establece que los bienes y derechos que componen el patrimonio de los Fondos de Ahorro Previsional serán inembargables. En caso de que la administradora entre en liquidación judicial, lógica-[illegible]

sr.

que derivan del ahorro personal que realiza cada afiliado al sistema. Los cobra el Banco de Previsión Social y luego los atribuye a la administradora por la que optó el afiliado. Entre dichos importes están los realizados por las personas menores de 40 años comprendidas en la franja de $ 5.000 a $ 15.000, los de aquellos menores de 40 años que perciban sueldos inferiores a $ 5.000 --que podrán hacer la opción porque el 50 % de sus aportes personales se atribuyen a una cuenta de ahorro-- así como los ahorros facultativos efectuados por mayores de 40 años que pertenezcan a alguna de las franjas que mencioné anteriormente. También está la contribución especial que deben realizar los empleadores en los casos de servicios bonificados, que puede ser equivalente al 100 % de los aportes obreros y patronales. Este es otro de los recursos del mencionado Fondo.

A continuación se presentan una serie de ingresos que pueden integrar los recursos del Fondo de Ahorro Previsional.

El literal b) habla de los fondos acumulados por los afiliados que hayan ejercido la opción de traspaso desde otra administradora. Dichos fondos pasarán a integrar el Fondo de Ahorro Previsional de la administradora que los absorbe, mientras que aquella que es abandonada deberá restarlos de su patrimonio.

El literal c) se refiere a la rentabilidad correspondiente a las inversiones, es decir, aquella proveniente de las colocaciones autorizadas por este proyecto de ley que realicen las administradoras, la que integrará el Fondo de Ahorro Previsional respectivo.

En el literal d) se alude a las transferencias de fondos provenientes de la reserva especial, que luego explicaremos [illegible]

[illegible]

Sr.

reser. y enviarla al Fondo de Ahorros Previsional.

En el literal e) se habla de las transferencias del Estado que, como veremos más adelante, también se realizan en determinadas condiciones. Cuando el fondo de fluctuación de rentabilidad --que definiremos más adelante-- o la reserva especial no pueden cubrir las insuficiencias de rentabilidad, el Estado afronta la diferencia. Con esto quiero dar la idea de que el Estado será siempre el último garante de que estos fondos prosperen y que tengan una rentabilidad mínima. En caso contrario, lógicamente, se operará la liquidación de la empresa en un plazo que posteriormente señalaremos.

Así como en el artículo 112 mencionamos los recursos del Fondo de Ahorro Previsional, en el artículo 113 se habla de las posibles deducciones del mismo. El literal a) se refiere a las sumas correspondientes al pago de las comisiones de los afiliados a la administradora respectiva. El literal b) señala el pago de la prima del seguro colectivo de invalidez y fallecimiento que realice la administradora por cuenta de sus afiliados en una empresa aseguradora. Ese es un importe separado de las comisiones que se va a debitar al Fondo de Ahorro Previsional.

En el literal c) se hace referencia a la transferencia de fondos a las empresas aseguradoras para el pago de las prestaciones mencionadas en el artículo 53. Justamente, esta norma se aplica a los casos en los que el afiliado configure las causales de jubilación común, por edad avanzada o haya llegado, sin haber cesado y en actividad, a los 65 años de edad. En estos supuestos, el afiliado puede optar por comenzar a percibir su jubilación por ahorro. En ese momento, hace un convenio con la empresa aseguradora, lo comunica a la administradora y ésta debe remitir los fondos acumulados [illegible]

[illegible]

[illegible] opción

sr.

de traspaso hacia otra administradora. En este caso, los mismos se deducen del Fondo de Ahorro Previsional; la empresa que traspasa importes a otra administradora los deduce y la que los recoge --tal como habíamos dicho anteriormente-- los toma como un recurso prócic, incluyéndolos en el activo de dicho Fondo de Ahorro Previsional.

Finalmente, el literal e) refiere a la comisión de custodia, establecida según el artículo 125. Esta es una de las pocas citas a las que conviene referirse, pues ayer habíamos hablado de que los Bancos de Previsión Social y Central del Uruguay no pueden cobrar comisión o retribución por los servicios que prestan en el marco de este proyecto. En cambio, en este caso se autorizan comisiones de custodia, que son las que deben pagar las administradoras --al respecto, debo señalar que no había posibilidad de obviarlas-- a las empresas de intermediación financiera u otros organismos autorizados que tienen en custodia y, muchas veces, en administración esos títulos que representan el activo del Fondo de Ahorro Previsional. Aquí se entendió que esta tarea puede ser realizada en instituciones privadas y era necesario autorizar una comisión para la custodia y eventual administración de los referidos títulos.

El artículo 114 tiene que ver con la participación en la copropiedad del Fondo de Ahorro Previsional, dando una definición un poco amplia pero que refleja en qué consiste la participación individual de un afiliado en el total de dicho Fondo. Se realiza, para ello, un cociente entre la parte que le corresponde, por ejemplo, 2.000 Unidades Reajustables, y el total del Fondo, que podría ser de 100.000 Unidades Reajustables. En ese caso, la participación correspondería a un 2% del fondo total que tiene la administradora [illegible] ahorro previsional es. Asimismo, se establece que dicho [illegible]

[illegible]

[illegible] de esa unidad

sr.

entre dos fechas. Si es anual, se podría tomar el período comprendido entre el 31 de diciembre de un año y la misma fecha del año siguiente. En ese caso, por ejemplo, la Unidad Reajustable pudo haber variado de $ 40 a $ 70, lo que constituye una variación nominal de su valor y representa una rentabilidad. Por encima de ese valor en función del cual se modificó la Unidad Reajustable, puede haber una ganancia real de un 2% o un 3%. Por eso reiteramos que la rentabilidad global será igual a la variación operada en el valor de la Unidad Reajustable entre dos fechas más la ganancia real en Unidades Reajustables que se verificó en ese período.

Además, se establece que si bien la rentabilidad es anual, los cálculos se realizan mensualmente a los efectos de que cada afiliado tenga idea de la situación en que se encuentra el Fondo respectivo y de cómo se incrementan sus ahorros personales.

En el último inciso se dice que "el cálculo de los índices y todos los que de ellos se deriven se realizarán mensualmente".

SEÑOR COURIEL.- Solicito que me aclare el inciso segundo de este artículo 115.

SEÑOR VIEYTES.- Dicho inciso expresa: "La rentabilidad real mensual del Fondo de Ahorro Previsional, es el porcentaje de variación mensual experimentado por el mismo, medido en Unidades Reajustables, excluyendo los ingresos por aportes y traspasos entre Administradoras, así como los traspasos desde y hacia el Fondo de Fluctuación de Rentabilidad y las deducciones mencionadas en el artículo 113. La rentabilidad real anual se calculará por la acumulación de las rentabilidades reales mensuales."

SEÑOR COURIEL.- Deseo saber qué se entiende por rentabilidad real y nominal en este caso.

a la variación de la Unidad Reajustable mes a mes o año a año, ya lo tenemos.

SEÑOR COURIEL.- Me quedó claro que, por una parte, se realizan modificaciones en las Unidades Reajustables; pero a cada afiliado se le invirtió su dinero y ello originó una rentabilidad determinada. Deseo que se ejemplifique cuándo se trata de una rentabilidad nominal y cuándo estamos hablando de una real.

SEÑOR VIEYTES.- Refiriéndome a términos anuales --aunque en este caso la acumulación de la rentabilidad es mensual-- podríamos suponer que la Unidad Reajustable tiene, por ejemplo, un valor de $ 100 y en la misma fecha del año siguiente asciende a $ 200, por lo que su valor nominal aumentó un 100%.

Por otro lado, tenemos que el valor del Fondo se incrementó en un 100%. Si al 31 de diciembre del segundo año --para no complicar, supongamos que el número de afiliados se mantuvo estático durante ese período-- el Fondo llegó a un valor 120% superior al inicial, evidentemente, hubo una rentabilidad real de un 20%, porque un 100% se originó por el aumento de la Unidad Reajustable. Al contrario, si el valor de ese fondo entre una fecha y la otra se incrementó en un 90%, cuando el valor nominal de la Unidad Reajustable aumentó un 100%, se operó una pérdida real del Fondo de un 10%.

SEÑOR COURIEL.- Olvidemos lo relativo a la Unidad Reajustable; eso está claro. Como decía el contador Vieytes, si se toma un fondo individual de $ 100, en el año puede tener una rentabilidad de un 20%, llegándose a $ 120. Pregunto si eso es rentabilidad nominal o real y, en este caso, con respecto a qué, porque siempre la rentabilidad real se toma con respecto a algo.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Me da la impresión de que parte de la confusión en este artículo nace de que se confunde lo que es renta de lo que es ganancia de capital. Si no estoy equivocado, a lo que apunta esta disposición es a medir la ganancia de capital total en determinado período de tiempo, haciéndolo en Unidades Reajustables, denominando a esta operación rentabilidad real. A mi juicio, también contiene un defecto adicional porque al final del inciso segundo habla de rentabilidad real anual como la acumulación de las rentabilidades reales mensuales. Bien puede suceder, por ejemplo, que en los primeros seis meses se tenga una gran rentabilidad y en los siguientes seis se pierda cuatro veces lo que se ganó en los primeros y, por lo tanto, la suma no dé el resultado final.

SEÑOR ASTORI.- No es una suma, es una acumulación y hay que ver cómo se realiza.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Creo que parte de las dificultades de interpretación que surgen en este tema --lo digo sin ánimo de ofender a nadie-- es por querer introducir en una ley materia que no es legal, lo que termina generando rigideces y grandes problemas.

SEÑOR POSADA.- Con respecto a este artículo nos surgen las mismas dudas que ya se han planteado. En el numeral 09 se [illegible]

mientos en materia de inversiones, en la medida en que se establecen topes, pueden derivar en que los fondos --que pueden estar colocados de acuerdo con lo que se fijó en el artículo 122-- tengan una rentabilidad menor que la variación operada por la Unidad Reajustable en el período considerado.

SEÑOR COURIEL.- La rentabilidad es negativa.

SEÑOR POSADA.- Si se mide en Unidades Reajustables puede ser negativa, pero si se toma en cuenta el IPC podría ser positiva. Pero en la medida en que se determina una fuerte inversión en Bonos del Estado, que muchas veces están netamente por debajo en la variación de la Unidad Reajustable, se puede llegar claramente a una inversión negativa. Esta es la duda que tenía y en la que están vinculados los artículos 99, 115, 122 y 123.

SEÑOR VIEYTES.- En primer lugar, voy a contestar a la pregunta realizada por el señor Legislador Couriel, que mencionaba la rentabilidad que corresponde a una cuenta personal. Quiero aclararle que el proyecto fue instrumentado en base a la rentabilidad del fondo previsional. En ese sentido, se dice que la rentabilidad nominal del fondo previsional está dada por la suma de la variación nominal en pesos, de la Unidad Reajustable y de la variación real que se haya operado en la misma que, en el fondo de ahorro previsional, puede ser positiva, en cuanto a la rentabilidad real o negativa. Si bien el señor Legislador Posadas Montero expresó que no era necesario reglamentar todo esto, creemos que es necesario que el afiliado tenga, en forma cierta y permanente, noticia del aumento o la disminución de sus aportes acumulados anualmente. La rentabilidad se calcula [illegible] y la suma de ella generará, obviamente, la [illegible] de otra manera.

[illegible]

[illegible] dad nominal o es una rentabilidad real? En caso de que se

trate de una rentabilidad real, quisiéramos saber con respecto a qué. El señor Legislador Posadas Montero decía que era con respecto a la Unidad Reajustable, pero todavía no lo tenemos claro. Simplemente estamos preguntando para tratar de entender la diferencia que hay entre la rentabilidad nominal y la real.

SEÑOR ASTORI.- Quiero hacer un breve comentario sobre el artículo 115, que es muy importante y que, en mi modesta opinión, no se puede analizar separadamente de las disposiciones posteriores, en el sentido de que el proyecto ha optado por seguir un camino que, en los casos en que se ha decidido apostar a las cuentas de ahorro individual, frecuentemente se ha elegido en América Latina en cuanto a fijar rentabilidades mínimas a las administradoras de fondos de pensión. En otros casos no se incluye esta exigencia, pero este proyecto sí lo ha hecho. En la medida en que --como luego lo veremos en el artículo 116-- esa exigencia está incluida, el artículo 115 debe contener todas estas definiciones porque, de lo contrario, es imposible establecer la exigencia que va a venir después. Este comentario tiene relación con el tema de hasta dónde debe llegar o no una ley. Depende de lo que se proponga la ley y, en este caso, creo que se ha propuesto exigir rentabilidades mínimas a las administradoras de fondos de pensión.

Por otra parte, quería señalar que el artículo 115 tiene, evidentemente, problemas de redacción, porque por momentos aparecen confundidos valores relativos con valores absolutos. Por ejemplo, cuando se menciona la rentabilidad nominal anual no se la está definiendo, sino que en realidad se está haciendo referencia a la tasa de rentabilidad. Aunque [illegible] que tomando como punto de partida estos índices, se sabe cuál es la tasa de rentabilidad real en relación a lo

que se ha tomado como base de la comparación.

SEÑOR DAVRIEUX.- Quería hacer referencia a los puntos planteados por los señores Senadores Posadas Montero, Couriel y Astori, en relación con el tema de las rentabilidades, así como a lo señalado por el señor Representante Posada.

En primer lugar, acompaño las expresiones del señor Senador Astori en cuanto a la pertinencia o no de incluir este punto. Posiblemente, si hubiéramos establecido las condiciones para superar la rentabilidad mínima y no hubiéramos explicado cómo se calculaba la tasa de rentabilidad mínima --en esto también me parece atinada la observación del señor Senador Astori-- se nos diría que estábamos utilizando términos no definidos y no quedaría claro el texto. Por supuesto, lo que se incluye en una ley y en una reglamentación es materia totalmente opinable.

Comparto totalmente lo manifestado en cuanto a que dado que todas las prestaciones del sistema jubilatorio se reajustan, de acuerdo con el artículo 67 de la Constitución, por el Indice Medio de Salarios, se dispuso que todas las cuentas se basaran en ese Indice. Cuando se habla de tasa de rentabilidad real, se toma en salarios, lo que a largo plazo significa una tasa de rentabilidad real, en sentido normal, más alta respecto al índice de precios. Esto ocurre porque si la economía crece, como lo ha venido haciendo --y esperamos que continúe en esta forma en el futuro-- el salario real sube y, entonces, la tasa medida en salarios es más alta que una tasa real en sentido habitual.

En cuanto a las expresiones del señor Senador Posadas Montero, quiero decir que son ciertas en cuanto a que esto no es sólo rentabilidad, sino que incluye ganancias de capital. Esto es su concepto, por ahora [illegible]

Otra pregunta que se ha realizado es si esto no puede resultar en valores negativos en términos reales de salarios. Efectivamente, esto puede suceder. En la legislación chilena, por ejemplo, el primer renglón se mide en tasas de interés nominal y puede ocurrir perfectamente que esta tasa esté por debajo de la inflación o de los salarios. Prácticamente no se conocen en el mundo tasas de interés negativas en términos nominales; medidas en esta forma, todas serán positivas. Pero, en los hechos, puede ocurrir que sean negativas en sentido real. En el Uruguay, de aprobarse la propuesta incluida en este proyecto de ley, la preocupación no sería tan grande, porque entre las opciones que se tienen figura la de colocar en títulos públicos o emitidos por el Banco Hipotecario del Uruguay. Por el artículo 143 de este proyecto de ley, se autoriza al Poder Ejecutivo a emitir títulos medidos en Unidades Reajustables, con una tasa de interés mínima del 2%. Quiere decir que si una administradora fuera extremadamente prudente y colocara todos los fondos en títulos públicos, que ganan por lo menos un 2%, ya estaría cumpliendo dicho margen. Esto no implica que esta conducta sea razonable o correcta; es muy probable que convenga a las administradoras y a sus afiliados que los directivos o responsables de estas empresas coloquen en títulos con mayor rentabilidad, en proporciones adecuadas, que den garantías de permanencia al capital invertido. Pero, normalmente, otros activos brindan rentabilidades o tasas de rentabilidades reales en salarios más altas, y esto sucede cuando se colocan acciones o títulos emitidos contra créditos debidamente garantizados y calificados, etcétera.

SEÑOR ASTORI.- He omitido un comentario que quería hacer respecto a la acumulación de rentabilidades reales mensuales. Si queda claro y aceptamos --este es un problema de redacción, naturalmente-- que cuando se habla de rentabilidades [illegible]

SEÑOR DAVRIEUX.- Se trataría de una multiplicatoria, y no de una sumatoria.

SEÑOR ASTORI.- Exactamente, pero el resultado da directamente una definición ponderada de las rentabilidades mensuales expresadas en un término anual, si no me equivoco.

SEÑOR DAVRIEUX.- Es correcto, señor Senador.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Tengo la esperanza de que mi intervención no afecte la práctica de trabajo que hemos acordado.

A pesar de la interpretación del señor Senador Astori, a mi modo de ver no es lo mismo realizar un cálculo de tasa de rentabilidad al final de cada año que hacerlo por acumulación mensual. Además, no estoy convencido de que sea lo relevante para el colocador en ese fondo de ahorro. Lo importante, en todo caso, es pasar raya al cabo del año, pero no realizar este tipo de operación, que es bastante esotérica en el mundo de los cálculos financieros.

SEÑOR DAVRIEUX.- Efectivamente; como señalaba el señor Senador Posadas Montero, esta operación es esotérica. Son los problemas que nos trae una economía que durante 50 años ha tenido inflación. Por ello, cuando queremos medir unidades que están expresadas en monedas diferentes, pesos corrientes o Unidades Reajustables, hay que realizar esta operación. Como en el corto plazo está cambiando el capital de estos fondos, por la acumulación de nuevos recursos, tenemos que distinguir, para poder calcular esa rentabilidad sobre capital inicial a principios del mes, la ganancia nominal del mes y transformarla a real. De lo contrario, estaríamos [illegible] los nuevos aportes como parte de la rentabilidad [illegible] que es un error. Por esto, nos vimos en la [illegible] a esta operación [illegible]

SEÑOR BATLLE.- Tendría que haber doce Cajas diferentes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habría que tomar cada cuenta anualmente.

SEÑOR DAVRIEUX.- En realidad, hay que hacer una cuenta por mes y luego acumular eso a las que están hechas con anterioridad.

SEÑOR VIEYTES.- El artículo 116 hace referencia a la rentabilidad del régimen, entendiendo como tal la suma de todas las administradoras que actúan en plaza captando el ahorro de los afiliados. En el inciso tercero, que es el fundamental, se establece que la rentabilidad real mínima anual promedio del régimen será la menor entre el 2% anual y la rentabilidad real promedio del régimen menos dos puntos porcentuales.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Cuando se comienza a leer el artículo, da la impresión de que su sentido es marcarle una suerte de piso móvil estimulante a las distintas empresas para que se esfuercen por estar en el promedio o por encima de él. Sin embargo, al llegar al tercer inciso --al menos así resulta para quien habla, aunque tal vez no lo esté comprendiendo correctamente-- ese efecto de estímulo parece derrotado porque, en definitiva, el piso que tiene es dos puntos por debajo de la mínima, lo que sin duda puede ser negativo. Entonces, me parece que la economía del artículo llama a confusión entre lo que parece ser su intención y el resultado de este inciso.

SEÑOR VIEYTES.- Si la rentabilidad promedio del régimen es, por ejemplo, el 8%, la rentabilidad omitida puede ser 5% [illegible] ó 1.

[illegible]

es un procedimiento para multar o sancionar a la administradora que está obteniendo muy baja rentabilidad. Cuando se trabaja con tasas nominales --sobre todo cuando son tan altas

como las del Uruguay-- si se dan márgenes tan grandes --como en el caso de la legislación chilena-- para obtener rentabilidades nominales menores que el promedio, se llega a valores extremadamente bajos. Se admite una diferencia de 30% en la tasa nominal. En el Uruguay, si la tasa promedio se encuentra por encima del 35%, se considera que está bien, lo que realmente sería muy malo. Entonces, después de haber trabajado con una inflación que en los últimos 40 años ha sido, en promedio, del orden del 50%, debemos tener cuidado de no aplicar esos procedimientos sobre tasas nominales.

¿Cómo está redactada esta disposición? En cierta forma, hace una mezcla --también en esto parece que el sistema es mixto-- de una referencia al promedio de lo obtenido en el mercado con una tasa mínima, que es la que utilizamos en los cálculos para ver la viabilidad del sistema, que era ese 2% en Indice Medio de Salarios. Entonces, si todas las inversiones han funcionado mal en el sentido de que han tenido una tasa nominal positiva pero menor que el aumento de salarios, de ello deriva una tasa de rentabilidad negativa en todo el mercado, lo que en determinadas oportunidades puede ocurrir, sobre todo si existen inversiones que no están medidas en salarios, tales como depósitos en dólares y en pesos a tasas de interés nominales muy altas. Por otro lado, si el conjunto de colocaciones efectuadas en su totalidad arroja, por ejemplo, una rentabilidad de menos 1, siempre que se encuentre por encima de menos 3 se está por debajo de la tasa de mercado, pero no de la mínima exigible.

Ahora bien: esta es una situación posible, pero dentro de los supuestos planteados en la ley, parece que no sería demasiado viable en la medida en que, sobre todo al principio, hay que colocar muchos títulos públicos que se miden en salarios y [illegible] lo, si la [illegible]

[illegible]

Tendremos que empezar a sancionar a quien esté dos puntos por

debajo de la rentabilidad de quien arriesga mucho. Entendemos que quien obtenga por lo menos una rentabilidad que arroje un resultado satisfactorio en los ahorros del 2% real en salarios, no tiene por qué ser observado. De lo contrario, estaríamos penando a los que cuidan la calidad de su cartera y favoreciendo a los que arriesgan mucho. Por cierto, esta puede ser una imagen un poco conservadora del manejo de este tema, centrada en la protección del patrimonio, pero está estructurada justamente de esa manera para que quienes manejan sólidamente el patrimonio con una rentabilidad de por lo menos el 2%, no puedan ser señalados y obligados a incorporar más capital por haberlo manejado con cuidado, obteniendo una rentabilidad superior, inclusive, a la que se utilizó para los cálculos a efectos de comprobar si el sistema era viable.

Es verdad que se trata de una visión conservadora, y si así lo entiende el señor Senador Posadas Montero, lo acepto totalmente ya que tiene ese objetivo.

SEÑOR POSADAS MONTERO.- Más que una pregunta, voy a formular una inquietud, si se quiere, incluso recurrente.

Creo que se trata, sí, de una postura conservadora, y no la censuro por ello. Mi preocupación está centrada en que otra vez se incluyen en un proyecto de ley parámetros como, por ejemplo, una tasa de interés del 2%. Una ley tiene vocación de permanencia, ya que se supone que estamos consagrando ideas con una perspectiva de futuro bastante duradera. Por lo tanto, reitero mi preocupación de casarnos con algo similar a una tasa de interés del 2%, que hoy parece [illegible]

[illegible]

Fluctuación de Rentabilidad. Justamente, aquí comenzamos a trabajar sobre las garantías que prevé el proyecto para los

Fondos de Ahorro Previsional. El primero es el Fondo de Fluctuación de Rentabilidad, pero además hay otros cuya forma de actuar vamos a ver más adelante. El que acabo de mencionar tiene como objeto garantizar la rentabilidad real mínima a que se refiere el artículo anterior, es decir el 2% anual real o la rentabilidad promedio del régimen menos dos puntos porcentuales; de ambas, se tomará la menor, como se había definido en el tercer inciso del artículo 116.

La forma de integración de este Fondo de Fluctuación de Rentabilidad está establecida en el artículo 118. Allí se expresa que se integrará en forma mensual y siempre que la rentabilidad del Fondo de Ahorro Previsional sea positiva. El mismo se integra con todo exceso --siempre que lo haya-- de la rentabilidad del Fondo de Ahorro Previsional sobre la rentabilidad promedio del régimen, incrementada en un 2%. Es decir que todo lo que exceda del 2% de la rentabilidad promedio del régimen pasa a formar parte del Fondo de Fluctuación de Rentabilidad y estará expresado en Unidades Reajustables.

El artículo 119 establece cómo se aplica este Fondo de Fluctuación de Rentabilidad y se plantean algunos destinos diferentes. En primer lugar, en el literal a) se establece que cubrirá la diferencia entre la rentabilidad real mínima del régimen definida anteriormente, y la rentabilidad del Fondo de Ahorro Previsional, en caso de que ésta fuera menor. Es decir que todas las diferencias de rentabilidad real mínima a la cual la administradora no hubiera llegado, serán cubiertas por este Fondo, siempre que existan; si no existen, ya veremos de qué otra forma se pueden absorber esas diferencias.

[illegible] 91 5% se deben acreditar en las cuentas de ahorro personal,

en forma obligatoria.

El literal c), en cambio, no fija una obligación, sino que da la oportunidad a la administradora de acreditar en los fondos de ahorro personal ciertos importes del Fondo de Fluctuación de Rentabilidad. Esto se establece expresamente al decir: "Incrementar, en la oportunidad que la administradora así lo estime conveniente, la rentabilidad incorporada en las cuentas de ahorro individual en un mes determinado, siempre que se verifiquen las siguientes condiciones:

1. Luego de la afectación del Fondo de Fluctuación de Rentabilidad, el saldo de éste represente como mínimo el 3% (tres por ciento) del importe del Fondo de Ahorro Previsional."

Supongamos, por ejemplo, que el Fondo de Fluctuación de Rentabilidad esté situado en el 4,5% del Fondo de Ahorro Previsional. En tal caso, la administradora podrá acreditar en forma optativa la diferencia que va entre el 3% y el 4,5% del valor del Fondo de Ahorro Previsional.

Luego, en el numeral 2 se dice: "No se podrá, en un mes dado, disminuir más del 10% (diez por ciento) del correspondiente Fondo de Fluctuación de Rentabilidad."

Esto es, que en un mes determinado no puede producirse una transferencia masiva de ingresos del Fondo de Fluctuación de Rentabilidad o, lo que es lo mismo, que en un mes dado ese valor del Fondo no podrá disminuir en más de un 10%.

[illegible]

en las cuentas personales integra el valor del Fondo de Ahorro Previsional. Entonces, si en un momento determinado la empresa administradora entra en quiebra o se liquida --

naturalmente, el valor del Fondo sigue vigente-- las cuentas que están en ella se traspasarán a otra empresa administradora. Lo que se debe hacer en este caso es acreditar obligatoriamente el valor del Fondo de Fluctuación de Rentabilidad a las cuentas personales de ahorro.

El artículo 120 hace referencia a otras de las garantías previstas en el proyecto. De la primera ya hablamos al analizar cómo se forma e imputa el Fondo de Fluctuación de Rentabilidad. Aquí se hace mención a la reserva especial, que no está formada, como el Fondo de Fluctuación de Rentabilidad, con parte del Fondo de Ahorro Previsional, sino con el patrimonio de la propia empresa.

En el primer inciso se dice: "Las Administradoras deberán integrar y mantener en todo momento, una reserva" --llamada reserva social, porque integra el propio patrimonio de la empresa-- "equivalente por lo menos al 2% (dos por ciento) del Fondo de Ahorro Previsional respectivo, deducidas las inversiones en valores emitidos por el Estado uruguayo, que se denominará Reserva Especial. Dicha Reserva, no podrá ser inferior al 20% (veinte por ciento) del capital mínimo fijado en el artículo 96" --vale decir, las 60.000 Unidades Reajustables previstas-- "y tendrá por objeto responder a los requisitos de rentabilidad real mínima a que se refiere el artículo siguiente."

Como se habrá podido observar, los requisitos de rentabilidad real mínima se garantizan de dos formas distintas: por un lado, con un Fondo de Fluctuación de Rentabilidad, que forma parte del Fondo de Ahorro Previsional y, por otro, con la Reserva Especial que integra el patrimonio de la [illegible]

[illegible]

A continuación, en el inciso cuarto se establece: "La Reserva Especial deberá ser invertida en los mismos instru-

mentos autorizados para el Fondo de Ahorro Previsional y con iguales limitaciones. Los bienes y derechos que la componen" --aclaro, aunque los primeros sean patrimonio de la empresa-- "serán inembargables." Están destinados exclusivamente a cubrir la rentabilidad real mínima cuando no se alcanza y, además, cuando no exista el Fondo de Fluctuación de Rentabilidad.

El último inciso dice: "Todo déficit de la Reserva Especial, no originado en el proceso de aplicación establecido en el artículo siguiente, se regirá por las normas y plazos de integración, penalidades y reclamos que a tal efecto fijen las normas reglamentarias."

Pasamos ahora al artículo 121 --último de este Capítulo-- que habla de los procedimientos o garantías para cubrir la rentabilidad mínima, tema al que anteriormente me referí.

Concretamente, se dice que cuando la rentabilidad del Fondo de Ahorro Previsional fuere, en un mes dado, inferior a la rentabilidad real mínima del régimen y esta diferencia no pudiere ser cubierta con el respectivo Fondo de Fluctuación de Rentabilidad --Fondo que, como dijimos, integra el Fondo de Ahorro Previsional-- la administradora deberá aplicar los recursos de la Reserva Especial que, reitero, pertenece al patrimonio de la empresa. Si no lo hiciera, el Banco Central del Uruguay la intimará en un plazo de diez días, contados a partir de la notificación respectiva.

Ahora bien, si aplicados totalmente los recursos de la Reserva Especial, no se pudiera completar la deficiencia de rentabilidad del Fondo de Ahorro Previsional, entra a actuar [illegible]

En el último inciso se dice que la administradora que no hubiere cubierto la rentabilidad mínima del régimen o recompuesto la Reserva Especial dentro de un plazo de quince días, se disolverá de pleno derecho. Quiere decir que se fija una sanción --que se entiende es de suficiente entidad-- para que el procedimiento pueda cubrirse en ese plazo; si no se procede así, no existe posibilidad de repetir la operativa.

Pasamos ahora al Capítulo IV titulado "De las Inversiones", que comprende los artículos 122 al 125 inclusive.

En el artículo 122 se hace referencia a los tipos de valores o instrumentos financieros que tienen que ser utilizados en las colocaciones del Fondo de Ahorro Previsional.

El primer inciso es una norma programática, en la que se establecen los siguientes criterios respecto a las inversiones: seguridad, rentabilidad, diversificación y compatibilidad de plazos. Obviamente, en una combinación de esos elementos, la administradora hará la opción respectiva y percibirá una rentabilidad mayor o menor para el conjunto de los afiliados ahorristas del sistema.

En general, las colocaciones que se admiten en el proyecto son de valores públicos, aunque se plantean alternativas que trascienden a éstos.

[illegible] su cartera y su composición: "Valores emitidos por el Banco Hipotecario del Uruguay hasta el 30% (treinta por ciento)."

En el literal c) se establece la posibilidad de realizar depósitos a determinados plazos en moneda nacional o extranjera, en cualquiera de las instituciones de intermediación financiera instaladas en el país, ya sean públicas o privadas. Es decir, que se permite una diversificación en la colocación que puede realizarse en Bancos oficiales o privados.

En el literal d) se autoriza la colocación en valores emitidos por empresas públicas --como por ejemplo UTE-- o privadas uruguayas que coticen en algún mercado formal, como la Bolsa de Valores tradicional, la Bolsa Electrónica de Valores, etcétera, estableciéndose un tope. También se indica que esto debe realizarse con aprobación previa del Banco Central del Uruguay. Esto significa que la calificación de riesgo que hace el Banco Central del Uruguay y que se emite como comunicados, sirve de base para determinar si se autoriza o no a las administradoras a colocar esos valores públicos o privados.

En el literal e) se continúa con la mecánica del proyecto que consiste en tratar de que las administradoras no realicen otro negocio distinto al que se les autorizó, según el artículo, en forma exclusiva y que está tipificado en esta ley. Entonces, se entiende que no podrán realizar inversiones directas en valores industriales, forestales, etcétera, pero sí tendrán la posibilidad de invertir en títulos o valores que representen ese tipo de inversiones que aquí se mencionan como, por ejemplo, inmobiliarias, industriales o forestales. Sin embargo, en este caso, se obliga [illegible]

[illegible] a colocar a disminuyendo gradualmente porque se entiende

que, justamente, el tipo de riesgo es mayor.

SEÑOR BERGSTEIN.- Me gustaría saber a qué se refiere la expresión "valores representativos".

SEÑOR VIEYTES.- Lo que ocurre es que los Bancos emiten valores que ellos mismos garantizan y que representan inversiones inmobiliarias o forestales. Por ejemplo, una empresa forestal concurre a un Banco a solicitar un crédito, el Banco se lo concede pero no con su dinero, le cobra una tasa de interés de acuerdo con el riesgo que considere y, luego, emite una cédula, título o bono que acredita que se trata de una inversión forestal por determinado valor y con una tasa de interés establecida, garantizada por el propio Banco. A su vez, cuando recibe ese dinero, lo traslada a la empresa, que en este caso es forestal pero puede ser también inmobiliaria o industrial.

SEÑOR BERGSTEIN.- ¿Esta es una operativa usual en nuestra plaza?

SEÑOR VIEYTES.- No es usual y justamente por ello se trató de introducirla para estimular a los Bancos a emplear esa mecánica.

El literal d) se refiere a valores emitidos por empresas públicas o privadas, que no cuentan con una aprobación [illegible]

Finalmente, el literal f) menciona colocaciones en instituciones públicas o privadas garantizadas por las mismas, a efectos de que éstas concedan préstamos personales a afiliados y beneficiarios del sistema de seguridad social. Aquí, de la misma forma, se trata de que la empresa administradora no efectúe los préstamos en forma directa a los afiliados del sistema que les pertenece, sino que deberá colocar ese dinero en instituciones públicas o privadas --con la garantía de éstas-- para que a su vez ellas, una vez recibido o captado ese capital, lo distribuyan en la masa de sus afiliados. Además, esta actividad les estaría vedada ya que no pueden realizar tareas ajenas a las que se establecieron expresamente con carácter de únicas y exclusivas. Por este motivo, se entendió que no era conveniente que actuaran como Bancos prestamistas a corto plazo para gran cantidad de afiliados, entregando y recibiendo depósitos, es decir, administrando en una tarea que se estima que no es la más adecuada para una empresa de ese tipo. Entonces, se consideró que el dinero podría ser prestado en masa a un Banco --como por ejemplo al propio Banco de Previsión Social-- que, con las garantías del mismo, podría a su vez prestarlo a los afiliados.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estas entidades financieras ¿podrían prestar dinero a los afiliados de la propia administradora o a otras entidades?

SEÑOR VIEYTES.- Podrán hacerlo a todos. Si hubiéramos optado por el otro criterio que entiende que la administradora puede [illegible] en forma directa, lógicamente tendría [illegible]

En los tres incisos [illegible] se están estableciendo algunos topes de las colocaciones. Primero, en el literal a), que refiere a inversiones en valores públicos del Estado uruguayo, se determina que las colocaciones podrán alcanzar hasta el 100% en el primer año y que luego van rebajándose anualmente hasta llegar al [illegible] que rige como tope permanente. De esta manera, en forma provisoria, desde el primer año la administradora podrá colocar en valores emitidos por el Estado uruguayo hasta un 100%, en el segundo año un 90%, en el tercero un 80%, en el cuarto 70% y a partir del quinto, se llega al 60% que es el tope establecido en el literal a) de este artículo 122.

Se estima que la necesidad del Tesoro uruguayo en los primeros años puede ser más significativa, a lo que se suma que el ahorro es mucho menor, por lo que es conveniente captar un porcentaje más alto del ahorro de los afiliados.

SEÑOR MORELLI.- Los valores emitidos por el Estado uruguayo ¿comprenderían a los valores o títulos emitidos por las Intendencias Municipales?

SEÑOR VIEYTES.- No, señor legislador. Se dice expresamente que se trata de Estado [illegible]. Además, tengo entendido que no existe ningún valor [illegible] en circulación; ni siquiera se menciona al Banco Central del Uruguay que, en algún caso, [illegible] posterior --que [illegible]

SEÑOR POSADA.- A este tema ya nos hemos referido en el día de hoy, pero queremos hacer una reflexión.

El artículo 122 establece los criterios según los cuales se deberían diversificar la inversión y los topes de cada una de esas posibilidades. Más adelante, tal como se señalaba, los dos últimos incisos establecen que los títulos públicos, en el primer año, pueden llegar hasta el 100%. Si se tiene en cuenta el inciso siguiente, puede observarse que hace una referencia a los literales desde el b) al f) del inciso anterior, estableciéndose hasta un 20% en el primer año.

A mi juicio, esto podría dar lugar a que el valor del Fondo Previsional, si comenzara hoy la actividad, podría llegar a tener un 80% correspondiente a los valores mencionados en el literal a) y un 20% relacionado con los restantes literales.

Hace unos instantes se señalaba que por medio del artículo 143 se posibilita por parte del Estado la emisión de títulos en Unidades Reajustables con un interés mínimo del 2%. Sin embargo, hasta tanto no suceda esto y, además, si no ocurre al momento en que comienzan a operar las administradoras de fondos, es muy posible que las opciones actuales en materia de títulos públicos sean inferiores a la variación operada en la Unidad Reajustable.

Por este motivo, creo que toma importancia capital que el Estado uruguayo tenga entre sus opciones la establecida en el artículo 143.

[illegible]

[illegible]

[illegible] f) no podrán exceder del 20% del valor del Fondo de Ahorro Previsional en el primer año, incrementándose en forma

sucesiva anualmente en diez puntos porcentuales, hasta un máximo del 70%.

Finalmente, en el último inciso, se indica que las inversiones mencionadas en los literales d) al f) no podrán exceder, en su totalidad, el 30%. En general, se trata de valores emitidos por empresas públicas o privadas, representantivos de inversiones y colocaciones en instituciones públicas o privadas para préstamos personales a afiliados y beneficiarios.

Evidentemente, la razón de esta disposición radica en el mayor riesgo que tienen estas inversiones.

SEÑOR HEBER.- Quisiera hacer una consulta con relación al literal e). De acuerdo con esta iniciativa, la emisión de certificados de depósito para las inversiones inmobiliarias, industriales y forestales, sería hasta el 20%. Deseo saber si para la creación de esta disposición se ha tomado como referencia alguna experiencia local —por ejemplo, la Caja Notarial o Bancaria— o de países vecinos en la que se haya determinado este porcentaje. Personalmente, no sé cuánto ha invertido la Caja Notarial en función de su ahorro. Pero sería conveniente saber si estamos en una buena coordenada o si, por el contrario, es mucho o es poco ese porcentaje. En definitiva, deseo saber la razón de que se haya establecido este porcentaje y esta limitación.

SEÑOR VIEYTES.- En principio, debo aclarar que estos porcentajes y limitaciones fueron razonados y comentados. Se estimó que cuando el riesgo era mayor el tope era menor. Lógicamente, [illegible] que la [illegible]

[illegible] ayudaron mucho las legislaciones de Argentina y Chile, que también manejan porcentajes teniendo en cuenta los riesgos.

SEÑOR HEBER.- Me gustaría saber cuáles son esos porcentajes.

SEÑOR VIEYTES.- No tengo en este momento los datos concretos de los casos de la Argentina y de Chile, pero puedo afirmar que en ambas legislaciones existe una apertura mucho mayor de instrumentos financieros que las que se prevén en este proyecto de ley. Lo que sucede es que el mercado uruguayo es muy restringido, por lo menos, lo ha sido hasta la fecha, aunque puede ser que en el futuro se amplíe y ofrezca nuevos instrumentos financieros. En las condiciones actuales tenemos menos posibiliades que los mercados mencionados.

SEÑOR HEBER.- Entonces, deseo preguntar si se me podrían aportar los porcentajes correspondientes a las Cajas Notarial y Bancaria. Considero que estos datos podrían constituir un elemento de juicio para saber si es correcto el porcentaje del 20%.

SEÑOR DAVRIEUX.- En este momento, señor Legislador, no tenemos las cifras concretas, pero las podemos suministrar en una reunión futura o enviarlas a la Comisión.

Tal como se ha señalado, en general se plantea una diversificación de colocaciones evitando la concentración de riesgos en los activos que pueden estar más sujetos a pérdidas de capital.

Los casos de las Cajas Notarial y Bancaria son bastante distintos. En lo que tiene que ver con la Caja Bancaria, podemos decir que prácticamente no cuenta con reservas y sus inversiones en materia forestal son menores frente al monto de sus gastos mensuales. En esta situación, de hecho, estos [illegible] social [illegible] no realizan esto [illegible]

[illegible] que tenía un componente relativamente pequeño de inversión

forestal frente a sus egresos mensuales — eran de índole forestal. Esto refleja realmente una desviación de la labor, porque el trabajo del Directorio se concentraba en un asunto que no tenía mucho que ver con la Caja. De haberse dedicado a la forestación, habría tenido una actividad más rendidora.

SEÑOR HEBER.- Con referencia al literal f), que habla de la concesión de préstamos personales a afiliados, tengo dudas acerca de la forma en que esto puede operar como atractivo para la gente que ahorre. Digo esto, porque me surge la idea de que se anuncie o haga mayor hincapié en los préstamos que se pueden otorgar a los afiliados, que en la rentabilidad que se podría obtener por el ahorro. Concretamente, me da un poco de temor que se puedan conceder préstamos a los afiliados en función de las garantías que tienen en las cuentas de la Administradoras privadas.

SEÑOR VIEYTES.- La respuesta a la inquietud planteada por el señor Senador Heber está contenida expresamente en el proyecto de ley cuando establece que las colocaciones no van a ser realizadas directamente por la Administradora. Esta última tendrá una función exclusiva y primordial, cual es la de captar el depósito de los afiliados por el régimen de ahorro y no la de otorgar préstamos. A su vez, esto no implica que las Administradoras puedan colocar a través de instituciones públicas o privadas, garantizadas por las mismas, una parte de sus ahorrors. Esto es lo que se pretende concretamente, es decir, nunca se van a colocar los ahorros y, por lo tanto, no va haber una promoción en ese sentido para atraer afiliados.

El artículo 133 especifica una serie de prohibiciones, mediante [illegible] el [illegible]

[illegible]

[illegible] Administradoras y las administradoras. Debemos recordar, tal como lo hablamos en el día de ayer, que la función

de las empresas aseguradoras es fundamental, por un lado, respecto a reclutar el seguro de invalidez y fallecimiento, y por otro, en cuanto a tomar el capital asegurado que reciban de las administradoras para pagar las jubilaciones por causal común y por edad avanzada, cuando se generen los beneficios respectivos. En este sentido, se estimó que era necesario prohibir que los valores administradores se pudieran colocar en las empresas aseguradoras del sistema.

Otra de las prohibiciones, tiene que ver con los valores emitidos por sociedades constituidas en el extranjero, con excepción de las empresas de intermediación financiera autorizadas a girar en el país. Las prohibiciones referidas en los literales e) y f) se entienden claramente con su lectura.

El penúltimo inciso aclara que en ningún caso las administradoras podrán realizar operaciones de caución, ni operaciones financieras que requieran constitución de prendas. Con esto se trata de evitar que el patrimonio de los afiliados, que es inembargable —que debe ser separado y solamente explotado buscando la colocación más conveniente— se comprometa en una operación de este tipo dando cauciones u ofreciendo garantías.

Finalmente, se establece que el Banco Central del Uruguay controlará y reglamentará estas prohibiciones que se establecen.

El artículo 124 que tiene que ver con la disponibilidad transitoria, hace referencia a aquellas disponibilidades de [illegible] que tienen [illegible] extranjera, [illegible] [illegible] autorizadas por el artículo 122, deberán estar depositadas en cuentas corrientes o de ahorro en los Bancos de plaza. Unicamente se podrá autorizar el giro sobre esos importes

para realizar inversiones autorizadas por este proyecto de ley, o para el pago de comisiones o del seguro de invalidez o fallecimiento.

En el artículo 125, se habla de la custodia de los títulos y se expresa que los títulos que representan el Fondo de Ahorro Previsional, deberán estar depositados en una institución de intermediación financiera, o en alguna otra entidad que el Banco Central del Uruguay autorice. Con esto se trata de evitar que los Títulos se depositen en la propia administradora y que ésta los pueda manejar en una forma libre. En definitiva, se intenta que todas las inversiones que representen ese Fondo de Ahorro Previsional estén garantizadas con su colocación obligatoria en una institución bancaria de plaza.

Por su parte, el Capítulo V, hace referencia a las responsabilidades y obligaciones de las empresas administradoras y aseguradoras. En ambos casos se delimita bien cuáles son y, aunque a lo largo del proyecto de ley se han mencionado, debemos indicar que se trata de conjuntar todas esas responsabilidades y obligaciones y se las incluye en este Capítulo a efectos de que no haya dudas de ninguna naturaleza.

En el artículo 126 se habla de las responsabilidades y obligaciones de las administradoras. El literal a) se refiere al traspaso que deben hacer las empresas Administradoras a las aseguradoras del capital asegurado para el pago de la jubilación común o por edad avanzada cuando se configure la causal respectiva o cuando la persona, sin haber [illegible]

[illegible] el momento oportuno de gozar del beneficio jubilatorio, el afiliado se presentará ante la empresa aseguradora, hará un contrato y en base a él irá a la

administradora que traspasará el total del saldo acumulado en la cuenta personal a la aseguradora, a fin de que se efectúe el pago mensual de las prestaciones por jubilación común o por edad avanzada.

El literal b) se refiere a una segunda obligación, que ya habíamos visto en el Capítulo relativo a las prestaciones. Concretamente, establece lo siguiente: "Contratar con una empresa aseguradora un seguro colectivo de invalidez y fallecimiento". Quiere decir que la administradora, mensualmente, deberá enviar al comienzo del régimen una relación de todos los afilados, y luego las altas y bajas del seguro colectivo de invalidez y fallecimiento.

Más adelante, se establece que en caso de que la administradora no incluya a un afiliado dentro de este seguro colectivo de invalidez y fallecimiento, y el mismo tenga alguno de los riesgos mencionados, la obligación del pago respectivo correrá por cuenta de la administradora. Quiere decir que la obligación es remitirlo e incluir al afiliado en las nóminas de altas y bajas mensuales que se envía a la aseguradora.

El literal c) expresa que la administradora deberá traspasar a la empresa aseguradora los fondos acumulados en los casos de los afiliados que se invaliden o fallezcan en actividad. Recuerden que habíamos hablado ayer de que el seguro colectivo de invalidez y fallecimiento, por un lado, se regía por una prima bruta que va a cobrar la empresa aseguradora y por otro, para disminuir ese valor del premio bruto, se establecía expresamente que la administradora volcará los saldos acumulados de las cuentas personales en los casos de invalidez o fallecimiento. Cuando esto suceda, [illegible] del seguro [illegible]

responsabilidades, específicamente, en su artículo 67, se

dice que las empresas aseguradoras estarán obligadas a servir en forma mensual las prestaciones con aquel capital acumulado que recibe de la administradora. En los casos en que el afiliado cesa de la actividad con derecho a jubilación común o por edad avanzada o cuando tiene 65 años de edad sin haber cesado de la actividad, el capital acumulado que recibe la aseguradora tendrá que servirlo en forma de prestaciones mensuales al igual que el Banco de Previsión Social puede, por ejemplo, brindar una jubilación mensual a los afiliados por el sistema de reparto.

En el literal b) es aplicable a los casos de invalidez o fallecimiento. Cuando se comprueben tales extremos o se verifiquen esas causales, la empresa aseguradora deberá servir una prestación mensual. Las situaciones previstas son: jubilación por incapacidad total, subsidio transitorio por incapacidad parcial con un máximo de tres años —como se explicó ayer— y pensiones por fallecimiento en actividad o en goce de las prestaciones mencionadas anteriormente. Aquí se menciona la responsabilidad que indiqué en el artículo anterior ya que se dice que la empresa aseguradora pagará la jubilación o la pensión parcial en las personas que hubieran estado incluidas en la póliza de seguro colectivo de invalidez y fallecimiento. En los casos en que el afiliado no tenga esa póliza, no es responsabilidad de la empresa aseguradora realizar los pagos pertinentes sino que pasa a ser de la empresa administradora. Esto se menciona expresamente en la última parte del literal b).

En el literal c) se indica como una obligación de la empresa aseguradora formar el capital técnico necesario para cubrir las prestaciones mencionadas en los literales a) y b). Cuando hablamos de capital técnico nos referimos a la masa de fondos necesaria para cubrir en el largo plazo las [illegible]

artículo.

Supongamos que una persona se jubila, tiene causal jubilatoria, va a una aseguradora, contrata una renta vitalicia y, poco tiempo después, se muere, no generando los derechos de pensiones correspondientes, aunque tiene herederos.

SEÑOR VIEYTES.- Lógicamente, si no genera el derecho de pensión, la empresa aseguradora no tiene obligación de seguir brindando ningún beneficio o de devolver un saldo a los posibles herederos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Obviamente, tal como está armado el articulado, no hay posibilidad de que suceda.

No sé cuáles son las legislaciones comparadas, pero he visto en algunos otros países que, por ejemplo si en los primeros cinco años de contratada la renta vitalicia —me acota el señor Representante Posada que en algunos casos llega a 10 años— la persona fallece y no hay derecho a pensión, un porcentaje de esa renta —no todo el monto y hay estudios matemáticos para calcularlo— pasa a los herederos.

No tengo conocimiento de si esto se estudió o es posible hacerlo porque si bien es cierto que las jubilaciones de mayor término compensan a las menores, si una persona muere al otro día de contratada la renta sin generar pensión y habiendo herederos, parece lógico que algo de ese esfuerzo personal —me refiero al ahorro que tanto le costó a la persona lograrlo y no a la parte de solidaridad— pudiera llegar a sus herederos. No sé si se previó este caso o si existe la posibilidad de que la ley lo reglamente con [illegible]ad.

[illegible]

este caso por la sencilla razón de que la empresa aseguradora calcula riesgos medios. Obviamente, se podría decir que esos casos habría que excluirlos del riesgo medio, considerando que hay que devolver el capital acumulado a los herederos del afiliado. Sin embargo, ello haría que el valor de la jubilación mensual —o de la pensión mensual— fuera menor al que debería haber sido como promedio. De todas formas, esta es una opción posible.

SEÑOR DAVRIEUX.- La opción presentada en el proyecto tiene que ver con el hecho de que este es un sistema mixto de jubilaciones y pensiones y no de formación patrimonial de cesión a través de herencia a quien se indique. En todo caso, también se podría decir que si la persona que estuvo trabajando fallece en actividad y no tiene ningún heredero con derecho a pensión, debería pasar a los otros familiares que no lo tienen, pero por el Derecho Civil deben heredar. También podría pasar al Estado como herencia adyacente, como me acaban de acotar. Si eso se hiciera así, que es otra manera de enfocar el tema —no como jubilación y pensión sino como la formación de un patrimonio personal— el efecto que produce es que estas personas, como no generan ningún derecho a favor de los otros integrantes del sistema, dan lugar a jubilaciones y pensiones más bajas para todos los afiliados.

Entonces, debemos elegir entre si queremos un sistema de herencias para quienes no tienen derecho a pensiones o si deseamos jubilaciones y pensiones más elevadas. Formulo estas apreciaciones porque todo esto se trabaja en base a promedios.

SEÑOR [illegible].- Mi pregunta —en todo caso la reflexión— [illegible]

heredero más cercano. Aunque esto bajara levemente el promedio —puede ser que sea así—, se puede reflexionar sobre el tema porque, inclusive, puede generar una situación de desestímulo al ahorro voluntario. Podrían decidir no invertirlo acá porque el dinero va a un fondo y no se sabe si se va a recuperar.

SEÑOR BATLLE.- En todo caso, sería un estímulo al suicidio. Pero, si un jubilado fallece y no tiene un capital propio porque está dentro del sistema de reparto, salvo que exista un causahabiente que tenga derecho a pensión, la obligación del Estado es cumplir con la contribución de jubilación.

Quiero decir que entiendo que se trata de un sistema que compone, bajo un mismo régimen jubilatorio, todo un mecanismo. Por eso creo que ese mismo razonamiento debe aplicarse —y se aplica según la ley— a la componente de ahorro que pasa como un capital al resto del fondo. Esto es así porque de lo contrario lo que estaríamos haciendo no sería un sistema jubilatorio y para eso existen otro tipo de contratos. De pronto, más acá o más allá de este sistema jubilatorio, la persona entiende que además debe hacer un seguro de vida en beneficio de los herederos posibles que no están comprendidos dentro de los beneficios de este sistema. Si incorporamos estas normas al sistema lo desvirtuaríamos porque dejaría de ser un sistema de jubilación para transformarse en uno de ahorro, como un capital para que sea heredado por los parientes en cualquier grado. Por ello, creo que no debemos confundir estas dos cosas. Asimismo advierto que puede parecer injusto el hecho de que una persona haya hecho un gran esfuerzo a lo largo de toda su vida y que muera cuando los hijos ya no tienen derecho a la pensión. Sin embargo, eso está [illegible] en las reglas [illegible] que es lo que [illegible].

SEÑOR [illegible].- [illegible] sobre los sueldos en actividad que generan dichos aportes y con la versión a las compañías de seguros del saldo

de la cuenta de la persona que deja de ser un activo aportante o ahorrista. En la medida que se separe de esas versiones a las compañías de seguros lo que corresponda a las personas que fallecen sin dejar pensionista, el costo para quienes sí tienen pensionistas, cambia. Entonces, todas las jubilaciones y pensiones, incluidas la de aquellos que no tienen posibles beneficiarios de pensión, hacen bajar las jubilaciones. Entonces habría que optar entre dar mejores jubilaciones y pensiones u otorgar herencias a quienes no tienen derecho a pensión. Esta opción es así porque este es un sistema jubilatorio y pensionario y no de propiedad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces el contador concordará con que el ahorro voluntario por arriba de los 15.000 pesos no va a ser atractivo para este tipo de fondos, porque si la persona fallece ese ahorro voluntario que no es cautivo, no tiene razón de ser y la persona no lo querrá perder.

SEÑOR DAVRIEUX.- Puede que así sea y ese ahorro lo podría realizar en otro lugar.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se podría implementar otro mecanismo, en el sentido de que estas empresas pudieran administrar otros fondos que no estuvieran vinculados a este tipo de norma.

SEÑOR ATCHUGARRY.- En forma coadyuvante y, fundamentalmente, porque este es un tema que en su momento se trató, creo que debe observarse que el asunto va más lejos. Si no se tratara de un sistema de Seguridad Social una persona inclusive podría resolver que quiere gastar todo el capital ahorrado en jubilación y no dejar pensión. Por ejemplo, una persona podría pensar que si el mecanismo es con pensión le podrían tocar diez, mientras que sin pensión serían veinte. Entonces, si ese individuo quiere disfrutarlo todo en la jubilación, sin dejar pensión, no lo puede hacer porque la ley no se lo permite pues estamos en un seguro. Si estuviéramos en un seguro mercantil, [illegible] inclusive en un [illegible] libre disposición [illegible] embargo [illegible] su ahorro y en un [illegible] vuelque a jubilación, [illegible]

diente que no va a haber pensión. De esa forma, ese ciudadano disfrutaría de una jubilación más grande. También podría retirar todo el dinero para realizar un viaje, pues esa es su opción de vida. Pero acá hay una intervención enorme del Estado con respecto a la libertad de las personas porque hay un fin superior que es atender a la Seguridad Social. Entonces lo único que está en juego es el hecho de que en lugar de tratarse de una prestación definida por parte del Estado, es indefinida porque se conforma por el rendimiento, aunque sí hay un aporte definido. Eso fue lo que nos explicó el contador Vieytes.

SEÑOR VIEYTES.- Eso no es tan así.

SEÑOR ATCHUGARRY.- Me interesan dejar señalados los extremos de la opción, pues se puede tratar de una opción más práctica que la del caso de que una persona fallezca y no deje a nadie. El ciudadano está vivo y quiere decidir gastar su esfuerzo, pero no puede hacerlo porque tiene que dejar una pensión, no sólo en la parte estatal sino en ésta porque, en realidad, esto sigue siendo Seguridad Social y estatal. Lo único que sucede es que hay un mecanismo de cálculo de capitalización donde se documenta la deuda.

SEÑOR POSADA.- Creo que no corresponde entrar en la contraposición de reflexiones sobre el tema. Por ello, nos guardamos nuestra posición para defenderla cuando este tema sea considerado en la Cámara de Representantes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Aunque se baje levemente el promedio de pensiones y jubilaciones puede haber alguna alternativa que no sea [illegible] que es tan drástica. Si se dice que no, puede haber [illegible]

que le permitan a sus herederos tener algún beneficio.

SEÑOR DAVRIEUX.- Probablemente, en el próximo capítulo el señor Presidente encuentre una explicación para que este sistema voluntario sea más favorable, pues si consideramos que es un componente de Seguridad Social debe favorecerse él mismo y no gravar las jubilaciones con impuestos. Entonces todos los componentes de ahorro, seguro y demás, están desgravados de impuestos, mientras que esas otras opciones no. Entendemos que esto es el componente de un seguro o de una jubilación, entonces eso se facilita desgravando todas las operaciones del IVA.

SEÑOR VIEYTES.-Los ahorros voluntarios que se vuelquen a la cuenta individual del afiliado siempre van a tener un resultado práctico, pues al final de la vida laboral se va a acumular mayor capital lo que, lógicamente, dará lugar a que la jubilación inicial que se perciba —y así sucesivamente hasta su fallecimiento— sea mayor. Es decir que habrá un componente interesante para las personas, sin perjuicio de otros componentes que se van a mencionar en la parte del régimen impositivo. Además si de acuerdo con lo que dice el señor Presidente existe la posiblidad de que en caso de fallecimiento el dinero lo cobren los herederos, estaríamos en presencia de un seguro total y mixto, pues lo cobra el interesado o los herederos. En ese caso la prima sería muy superior a la que se cobraría en este caso.

El Capítulo VI se refiere al régimen impositivo y en general éste trata de ser bastante flexible y poco riguroso para las empresas. Se trata de estimular el ahorro de los afiliados y las colocaciones que hagan las administradoras, así como las [illegible] sea la de industria y comercio, la agropecuaria o el IMAGRO que, como se sabe, es un impuesto aplicado al agro que está directamente relacionado con el valor de las tierras y de

otros componentes; en general, se aplica a los establecimientos agropecuarios de menor dimensión y que tienen ingresos inferiores.

El artículo 129 indica que las remuneraciones no gravadas, es decir, las que superen los $ 15.000, serán deducibles de la renta bruta exclusivamente por la parte que se paga respecto del total de aportes a la seguridad social. Es justamente para no dar lugar a que los valores que se abonen por encima de los $ 15.000 lleguen a cantidades exorbitantes, que pueden beneficiar a la empresa o ser motivo de un acuerdo obrero-patronal para que ello se produzca, en detrimento de las finanzas públicas.

El artículo 130 hace referencia a que el importe de las cuentas individuales de ahorro no será incluido en el cálculo del Impuesto al Patrimonio de las personas físicas. Esto puede resultar obvio, pero se estimó necesario incluirlo en este proyecto de ley. Lógicamente, estos fondos de ahorros personales no son de libre disponibilidad; son de propiedad del afiliado pero tienen grandes limitaciones. Por ello se consideró conveniente aclarar que no debían ser incluidos en la liquidación del Impuesto al Patrimonio de las personas físicas.

El artículo 131 habla del tratamiento que se dará a las administradoras en general, que resulta beneficioso en materia fiscal, precisamente para estimular el ahorro y la actividad que realicen estas empresas. Entonces, se aclara que las comisiones que perciban por cuenta de los afiliados estarán exentas del Impuesto al Valor Agregado y del [illegible] a [illegible] la [illegible] administradoras.

[illegible] no abonarán el impuesto a los ingresos por el cobro de las primas del seguro de invalidez y fallecimiento, y también estarán exoneradas del IVA por las primas que cobren con

motivo del seguro mencionado.

SEÑOR POSADA.- Las compañías aseguradoras que operan en vida fueron exoneradas del IVA por la Ley de Desmonopolización. Me gustaría saber si las primas que cobren por las rentas vitalicias que se contraten también estarán exoneradas del IVA.

SEÑOR VIEYTES.- Los fondos son propiedad del afiliado, y existe un contrato de pago mensual. Por ello se supone que la administradora cobrará un porcentaje al afiliado, pero esos fondos no son propiedad de la empresa aseguradora; simplemente están colocados en forma temporal y se van abonando mensualmente, tal como en el caso de un banco donde tengamos una cuenta de ahorro personal. Lógicamente, ese caso no está gravado por el IVA, puesto que los fondos no son propiedad de la empresa aseguradora.

SEÑOR POSADA.- No me refería a los fondos en sí sino a las primas que se van a cobrar por pagar esas rentas vitalicias.

SEÑOR VIEYTES.- En el inciso final del artículo 132 se dice que las citadas empresas quedarán exoneradas del IVA sobre las primas que cobren por el seguro citado en el inciso anterior. En efecto, no se menciona expresamente que la exoneración abarque también las comisiones que las administradoras puedan cobrar por la administración o por el pago mensual de la jubilación, ya sea por causal común, edad avanzada o invalidez. Pero a mi juicio no deberían estar gravadas por el IVA; si no gravamos las comisiones que [illegible]

[illegible]

[illegible] ya que [illegible] Por esa razón se estimó conveniente que el propio Banco Central realizara esa labor, puesto que cuenta con los instrumentos necesarios —ya sea de índole personal o

material— y los conocimientos [illegible] eficientes. Entonces el control o la superintendencia sobre las administradoras se adjudicó al Banco Central del Uruguay, el que adoptará las medidas que estime pertinentes para llevar a cabo dicha labor. Este cometido se otorga en el artículo 133.

En el 134 se enumeran detallada y ampliamente las obligaciones a que esta sometido el Banco Central. En el literal A se menciona la tarea de ejercer las funciones que esta ley asigna a la autoridad de control en forma genérica, y en los literales siguientes se explicita una serie de obligaciones, cometidos o responsabilidades que deberá cumplir el Banco Central, los que surgen de su simple lectura. Creo que no será necesario que me refiera a ellos, aunque si fuera preciso haría alguna aclaración.

SEÑOR SARTHOU.- De todas las disposiciones que se han leído, percibimos que en algunos casos se prevé la intervención del Banco de Previsión Social y en otros la del Banco Central. Por ejemplo, en el artículo 92 aparece la autorización para las administradoras como algo ligado al funcionamiento del Fondo de Ahorro Previsional, y la autorización previa la da el Banco Central, no el Banco de Previsión Social. En cambio, en el artículo 107 sí interviene el Banco de Previsión Social. Atendiendo al artículo 195 y al literal M del artículo 332, nos planteamos la duda de que si el cometido, que directamente ligado al funcionamiento del Fondo Previsional y de las administradoras, no tendría que ser competencia del Banco de Previsión Social, en la medida en que la amplitud de las atribuciones otorgadas por estas normas implicaría, desde el momento en que a esto se ha llamado "jubilación" [illegible] con ello—, la [illegible]

[illegible] duda tiene que [illegible] la necesaria intervención del Banco de Previsión Social [illegible] se considera que esto integra el campo de la previsión social.

SEÑOR VIEYTES.- En el artículo donde se establece qué entidades pueden captar los ahorros se dice que el Banco de Previsión Social formará obligatoriamente, sólo o conjuntamente, una empresa administradora. Entonces, se estimó que no podía efectuar la superintendencia de las empresas administradoras una institución que, a su vez, formara parte de una de ellas; es decir, no podía ser a la vez juez y parte. Lógicamente, en algunos casos, se cometió algunas tareas al Banco de Previsión Social como, por ejemplo, la de recibir los aportes globales, discriminarlos por afiliado, unirlos cuando un afiliado trabaja en varias empresas y luego separar lo que corresponde al régimen de ahorro y verterlo a la administradora. De la misma manera, cuando hay un afiliado que se encuentra obligatoriamente en el marco de la ley y no efectuó la opción correspondiente, se estableció un procedimiento —se pudo utilizar muchos, como por ejemplo, el del sorteo— mediante el cual se distribuyen los afiliados en proporción al número que tiene cada administradora. En definitiva, se le otorgaron las funciones imprescindibles y necesarias para impulsar el sistema que instaura este proyecto de ley, como son la de captar el ahorro y verterlo a las administradoras, pero no la tarea de control y superintendencia que se dejó exclusivamente en manos del Banco Central.

SEÑOR SARTHOU.- Mi duda persiste en virtud de que estamos [illegible] ante una [illegible] que otorga el texto constitucional [illegible] Previsión Social y, particularmente, [illegible] Entonces, al adjudicarla por [illegible]

[illegible]

[illegible] ya que al [illegible] función se le está [illegible] cometido [illegible] la Constitución.

SEÑOR BATLLE.- En mi opinión esto no colide en absoluto con las disposiciones constitucionales. De lo que se trata es de la vigilancia de la aplicación de las normas financieras y administrativas de todas las organizaciones que manejan fondos, una de las cuales es el Banco de Previsión Social.

Si el criterio expuesto por el señor Senador Sarthou fuera aceptado, el Banco de Previsión Social se controlaría a sí mismo en el manejo de sus propios fondos y finanzas. En definitiva, habría dos controles: el Banco de Previsión Social controlaría al Banco de la República, al Banco Hipotecario, al Banco de Seguros , a los demás y, por otro lado, el Banco Central terminaría controlando al Banco de Previsión Social para ver si este último ejerce bien los controles sobre sí mismo y sobre las otras instituciones.

Por lo expuesto no creo que el control financiero esté encuadrado dentro de las obligaciones que fija el artículo 195 de la Constitución. Por esa razón es que este cometido es atribuido al Banco Central que es la entidad que naturalmente ejerce esos controles cuando se trata de cuestiones de esta naturaleza y de esta índole.

SEÑOR GUARIGLIA.- Deseo contestar la pregunta formulada por el señor Senador Sarthou en relación con la supuesta colisión constitucional en base a lo dispuesto por el artículo 195. Dicha norma le comete al Banco de Previsión Social la coordinación de los servicios estatales de seguridad social, por lo cual la inclusión de sociedades administradoras organizadas mediante la modalidad de sociedades anónimas no [illegible] Institucional Nº 9 y que, posteriormente, a partir de la reinstitucionalización fue objeto de una modificación en tanto se vulneraba la autonomía patrimonial e institucional

de dichas personas públicas no estatales.

SEÑOR SARTHOU.- A mi criterio sigue existiendo colisión con la Constitución porque el concepto "organizar la seguridad social" es muy amplio y el contexto de nuestra Carta Magna indica que también figura la disposición transitoria letra M) que individualiza diversas cajas y comete al Directorio del Banco de Previsión Social la tarea de regirlas, expresión que a mi entender comprende no sólo el aspecto orgánico, ya que el sentido es el de regir la materia, excluyéndose a las cajas paraestatales. Al mismo tiempo, esa norma mantiene la idea de que la temática de la seguridad social debe ser regulada por el Banco de Previsión Social salvo, estrictamente, el control financiero. Aquí figuran disposiciones que tienen que ver con aspectos típicos de la seguridad social como el control y elección de las administradoras, la forma de cumplimiento cuando el fondo de fluctuación no alcanza, etcétera.

Creo que el concepto de organizar la seguridad social es amplio y completado por la disposición transitoria letra M), sitúa la materia claramente dentro del régimen del Banco de Previsión Social.

Esto nos importa especialmente porque con un retraso de 23 años se hizo la elección de representantes de los activos, los pasivos y las empresas en el Directorio del Banco de Previsión Social y en la medida en que se excluyen estos temas de su competencia, también se está evitando la participación de importantes sectores que a través de sus representantes podrían intervenir en la marcha y cumplimiento de toda esta temática que es calificada como [illegible] si este régimen [illegible] [illegible] marco [illegible] [illegible] [illegible]

[illegible] representación de distintos sectores en el funcionamiento de la seguridad social.

SEÑORA MINISTRO.- En mi opinión no es del caso citar la disposición transitoria letra M), porque ella ha caído en desuso ya que las cajas allí mencionadas no existen más. Esta norma fue incluida como disposición transitoria en la Constitución en razón de que, cuando esta fue dictada y se creó el Banco de Previsión Social, estas cajas eran servicios descentralizados y luego se incluyeron dentro del Banco de Previsión Social en función de lo establecido por el artículo 195 de nuestra Carta Magna. Entonces, esta disposición transitoria letra M) se incluyó a los efectos de adecuar la realidad preexistente a la Constitución a lo que iba a sucederles luego de la creación Banco de Previsión Social y al fusionarse ellas al mismo desaparecieron, no existen como entidad fáctica.

Por lo tanto, la disposición transitoria, literal m), ha caído en desuso desde hace ya mucho tiempo.

SEÑOR BATLLE.- Simplemente, deseo formular una reflexión similar a la que ha hecho la señora Ministra.

Quienes estamos aquí presentes hemos tenido mucho que hablar durante el proceso de análisis del proyecto de reforma de la Constitución en el año 1994. Como es notorio, el literal m) se incluyó en la Constitución que hoy nos rige por un problema meramente cronológico, porque si la Carta se aplicaba el 1o. de marzo siguiente al último domingo de noviembre que se votó la reforma, no había posibilidad alguna —desde la fecha de la elección y de la que el nuevo Gobierno se instalaba— de que el Banco de Previsión Social estuviera constituido [illegible] tal como lo establecía el artículo 195, [illegible]

SEÑOR SARTHOU.- Quiero señalar que, en realidad, este tema ya nos ocupó cuando consideramos la llamada minirreforma. En

esa oportunidad, sostuvimos que la expresión tenía no solamente un alcance orgánico, sino que también implicaba la materia. De alguna manera, esto es cosa juzgada, ya que se había suprimido ese inciso, y con el resultado del plebiscito se demostró que sigue vigente. Por lo tanto, se puede decir que hay cosa juzgada expresada por el dictamen popular. Además, creo que por vía de costumbre no se derogan las normas de la Constitución, teniendo en cuenta que, inclusive, no se acogió su derogación expresa a través de la minirreforma.

Reitero que esto sigue en vigencia, con el sentido que le asignamos y que comprende la temática que estaba implicada en aquellas Cajas, lo que, en definitiva, no suponía únicamente un tema orgánico.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa recuerda que la sesión continuará hasta la hora 18 y 30 minutos, ya que el régimen de trabajo propuesto —luego de haber realizado varias consultas— consistiría en trabajar el día lunes de mañana con integrantes del Poder Ejecutivo, si fuera posible a partir de la hora 9 y 30 minutos. Asimismo, también se sesionaría el día miércoles en horas de la mañana, recibiendo a integrantes del Banco de Previsión Social, y de tarde a representantes de algunos sectores sociales. Como se sabe, el martes se consideraría el tema relativo a la Seguridad Ciudadana y el día jueves sería tratado en el Pleno, por lo que la Comisión no se reuniría.

SEÑOR COURIEL.- Señor Presidente: si bien este no es el momento apropiado para ello, deseo aclarar que no he sido consultado sobre esas reuniones a las que ha hecho referencia. En ese sentido, quiero dejar constancia de que el lunes [illegible]

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúa la consideración del proyecto.

SEÑOR VIEYTES.- El artículo 135 habla de las sanciones aplicables a las administradoras y a las empresas aseguradoras, especificándose que ello se hará de acuerdo con el Decreto-Ley No. 15.322, modificado por la Ley No. 16.327, relativos a las empresas de intermediación financiera.

Finalmente, el artículo 136 de este Capítulo se refiere a algunos de los recursos personales que podrán ser incorporados al Banco Central del Uruguay, con el fin de aplicar mejor este proyecto de ley.

En el Capítulo VIII se hace referencia a la liquidación de las administradoras y se enumeran en el artículo 137 todos los casos en que ello pueda ocurrir.

SEÑOR PRESIDENTE.- Debo aclararle al señor Vieytes que algunos señores Legisladores me plantearon la posibilidad de que este tema se considere en la próxima sesión, ya que existen al respecto varias inquietudes.

Por consiguiente, como ya he dicho, estaríamos fijando para el lunes a las 9 y 30 horas, el comienzo de la sesión. Posteriormente, las demás propuestas que se han hecho a la Mesa las iremos analizando con todos los miembros de esta Comisión, a los efectos de fijar los horarios correspondientes.

SEÑOR HIERRO LOPEZ.- Deseo solicitar que la Comisión sesione durante media hora más, ya que no advierto muy bien la razón por la cual esta reunión debe culminar a la hora 18 y 30 minutos. Según me informan los asesores del Poder Ejecutivo, quizá el artículo 12 del título que estamos considerando sobre materia [illegible] ia, [illegible] do [illegible] minutos.

[illegible]

señor en cuenta que si no cosechamos esta noche, vamos a

generar ciertos problemas a algunos miembros de esta Comisión, ya que deben responder a compromisos contraídos con anterioridad. Por ejemplo, en el día de hoy se planteó a la Mesa que la sesión comenzara media hora más tarde y finalizara también media hora después. Ante esto, algunos señores Legisladores plantearon su disconformidad. Por lo tanto, el deber de la Mesa es contemplar, dentro de lo posible, todas las situaciones.

SEÑOR BATLLE.- Deseo expresar que todos hemos resuelto trabajar, y lo hemos hecho intensamente. Obviamente, a nuestra edad, trabajar durante cinco horas resulta demasiado agotador. Además, señor Presidente, tengo la impresión de que después de la hora 18 y 30, muchos de nosotros debemos responder a otros compromisos imposibles de soslayar.

SEÑOR COURIEL.- Simplemente, deseo saber cuándo nos volvemos a reunir y si va a haber o no una reunión de las dos Comisiones integradas. Francamente, debo decir que, como no he sido consultado, necesito saber qué es lo que el señor Presidente ha resuelto al respecto o, de lo contrario, quiero que me informen de qué manera se resuelven estas cosas democráticamente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Debo decirle al señor Senador que, obviamente, omití consultarlo, si bien he hablado sobre el asunto con representantes de todos los sectores que integran esta Comisión. Si así se desea, puedo volver a realizar una negociación que insumiría aproximadamente una hora y media. Entonces, lo que planteo es que nos reunamos el lunes, y ese mismo día —aunque usted no esté presente— discutamos las objeciones que acaba de formular, a los efectos de encontrar mecanismos mediante los cuales todos podamos participar. La idea es darle al trabajo de esta Comisión un ritmo adecuado, necesario e [illegible] de [illegible] adecuadamente esta [illegible] de [illegible] [illegible]

En definitiva, pienso que si se le otorga cierta flexibilidad a la Mesa, el lunes haríamos las consultas a los efectos de que algunos integrantes de las Comisiones —en este caso, el señor Senador Couriel— puedan asistir a las sesiones.

Por último, aclaro que, con esto, estoy haciendo todo lo que está a mi alcance y, al mismo tiempo, solicito a los representantes del Poder Ejecutivo que tengan a bien trasmitir los horarios y días de trabajo que hemos fijado a los otros integrantes que no se encuentran presentes.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 18 y 25 minutos)